



## QUELLE PLACE POUR L'HABITAT DANS LA PLANIFICATION URBAINE POST-GRENNELLE ?

Journée d'échanges

Paris, le 7 avril 2011

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCTION PAR DES REPRÉSENTANTS DU RÉSEAU</b>	<b>3</b>
<b>II. QUELLE PLACE POUR L'HABITAT DANS LA PLANIFICATION URBAINE POST-GRENELLE ?</b>	<b>3</b>
<b>A. Quel renouveau en matière de planification urbaine le Grenelle apporte-t-il ? Quelles implications pour les politiques de l'habitat ?</b>	<b>3</b>
1. Les nouvelles directives territoriales d'aménagement et développement durables (DTADD)	4
2. Les SCoT et PLU	4
<b>B. « D'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet » : quelle portée opérationnelle sur la planification urbaine et l'habitat ?</b>	<b>9</b>
1. L'organisation des chantiers	9
2. Les mesures	10
3. Des PLU au service des projets	11
Questions des participants	14
<b>C. Table ronde : en quoi ces nouvelles dispositions auront à court, moyen et long terme une influence sur les politiques de l'habitat ?</b>	<b>17</b>
Questions des participants	20
Questions des participants	23
<b>D. La politique locale de l'habitat et le PLH dans le nouveau cadre : quel renouveau des modes de faire ?</b>	<b>27</b>
1. Étude de cas : l'ECO-PLU de Dijon	27
2. Étude de cas : le SCoT du Grand-Lyon	32
<b>E. Quels partenariats et méthodes de travail dans l'élaboration des documents de planification urbaine ?</b>	<b>35</b>
Questions des participants	41
<b>III. CONCLUSIONS PAR UN REPRÉSENTANT DU RÉSEAU</b>	<b>42</b>
<b>LES INTERVENANTS</b>	<b>44</b>
<b>L'ANIMATION</b>	<b>44</b>

## I. INTRODUCTION PAR UN REPRÉSENTANT DU RÉSEAU

**Claire DELPECH, Assemblée des communautés de France**

Nous allons aujourd'hui nous intéresser à la place de l'habitat dans les nouveaux outils de planification urbaine tels que définis dans le Grenelle. Ce sujet nous intéresse tous, car il soulève beaucoup d'attentes et suscite de nombreuses questions. Nous attendons en effet des documents de planification qu'ils facilitent la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, une meilleure coordination de ces dernières et une meilleure articulation entre les acteurs. Il est attendu également que les nouveaux documents de planification et d'urbanisme favorisent une ville plus dense, moins consommatrice de foncier et qu'ils permettent de produire du logement de façon à la fois plus fluide et plus régulière. On sait en effet que l'accès au foncier est la clé d'entrée des politiques de l'habitat. Aujourd'hui, les attitudes de rétention du foncier et la cherté de la ressource foncière sont un frein considérable au déploiement de politiques de l'habitat efficaces.

Une nouvelle « boîte à outils », extrêmement fournie, est en train de se construire dans le cadre du Grenelle, mais nous sommes encore dans l'incertitude : un certain nombre de décrets d'application sont sortis, mais beaucoup restent encore à mettre en œuvre, dans le cadre de ce que l'on appelle « l'urbanisme de projets ». Quels sont ces nouveaux outils ? Quels impacts auront-ils sur les politiques de l'habitat ? Comment vont s'articuler voire fusionner les documents d'urbanisme comme le PLU, qui est un document à vocation réglementaire, et les documents de planification, comme le PLH qui est un document à vocation politique ? Voilà quelques-unes des grandes questions que nous allons nous poser aujourd'hui.

## II. QUELLE PLACE POUR L'HABITAT DANS LA PLANIFICATION URBAINE POST-GRENELLE ?

### A. Quel renouveau en matière de planification urbaine le Grenelle apporte-t-il ? Quelles implications pour les politiques de l'habitat ?

**François AMIOT, Chef du Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, MEDDTL**

Avant de voir les changements apportés en matière de législation, il est intéressant de revenir sur les raisons qui ont poussé le législateur à mettre en place la loi du 12 juillet 2010. Ce que l'on nomme « l'urgence écologique » en est l'élément majeur ; elle renvoie au changement climatique, à la perte de biodiversité, à la surconsommation d'espace et des ressources énergétiques. Il s'agit là de véritables défis pour l'urbanisme qui peuvent être résumés ainsi :

- Il faut avoir une utilisation économe de l'espace – la France est le deuxième plus gros consommateur d'espace d'Europe, derrière l'Espagne – lutter contre l'étalement urbain, avec des objectifs chiffrés de consommation d'espace et d'incitation à la densité, ce qui est certes facile à dire et extrêmement difficile à faire ;
- Il est nécessaire de réduire les gaz à effet de serre, et donc inciter à la production d'énergies durables ;

- Il convient de diminuer, et non plus simplement stabiliser, les déplacements qui utilisent des énergies fossiles ;
- Il faut préserver et remettre en bon état les continuités écologiques - la « trame verte et bleue » - via les schémas régionaux de cohérence écologique, qui devraient être approuvés d'ici fin 2012. Il s'agit là d'un grand sujet, qui a déjà été expérimenté dans certaines régions, comme le Nord-Pas-de-Calais. L'objectif est de faire mieux et de rendre obligatoire les dispositifs ;
- On doit mieux prendre en compte les risques naturels. Le croisement entre risques naturels et urbanisme n'a jamais été simple, nous le voyons bien à travers des événements comme Xynthia et Draguignan. Il s'agit là d'appliquer la directive européenne inondation sur l'ensemble du territoire, y compris sur les secteurs littoraux, en prenant en compte les aléas exceptionnels ;
- Enfin, il s'agit de développer et de mieux intégrer dans les documents d'aménagement et d'urbanisme, la question des communications électroniques, et notamment la fibre optique.

Nous allons voir maintenant les grands changements en matière de documents de planification et d'urbanisme.

## 1. Les nouvelles directives territoriales d'aménagement et développement durables (DTADD)

Les nouvelles directives d'aménagement et développement durables ont pour ambition de favoriser une nouvelle expression des politiques de l'État, en association forte avec les collectivités territoriales. Ces DTADD doivent être des documents de référence souples, concertés, qui fixent les orientations spatialisées de l'État dans des territoires qui présentent des enjeux nationaux forts dans un ou plusieurs domaines. S'il s'avère qu'une directive territoriale d'aménagement et développement durables a des difficultés pour passer concrètement dans les documents d'urbanisme, la loi permet au Préfet, par le biais d'un projet d'intérêt général (PIG), de passer en force. Deux directives territoriales d'aménagement et développement durables sont déjà en chantier en Aquitaine et dans le Nord-Pas-de-Calais.

## 2. Les SCoT et PLU

Les moyens du Préfet devraient être renforcés concernant les SCoT et les PLU sur un certain nombre de sujets :

- la consommation excessive d'espace : si le Préfet constate qu'un document rend anarchique l'urbanisation, il peut le bloquer. De même s'il considère qu'il y a une sous-utilisation manifeste de terrains bien équipés, bien localisés par rapport aux transports en commun;
- pour insuffisance grave par rapport à la trame verte et bleue : le Préfet pourra à nouveau intervenir et demander aux auteurs de ces documents d'urbanisme de prendre les décisions adéquates.

L'article L121-1 du Code de l'urbanisme, qui est le texte de référence pour tous les documents d'urbanisme, a été modifié sur différents points :

- l'équilibre des espaces ; avec l'introduction de la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville, c'est-à-dire tout ce qui concerne la densification, la qualité, la bonne utilisation des espaces déjà urbanisés ;
- la diversité des fonctions et la mixité sociale, l'amélioration des performances énergétiques, le développement des communications électroniques, la diminution des obligations de déplacements, le développement des transports collectifs ; et la mention explicite des activités touristiques et des services ;
- la préservation de l'environnement. Les documents d'urbanisme doivent favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ils doivent intervenir sur la maîtrise de l'énergie et le soutien à la production énergétique à partir de sources renouvelables. Cela signifie qu'un SCoT ou un PLU qui interdirait toute production d'énergie durable, alors que son territoire s'y prête bien, n'appliquerait pas cet article L121-1 et serait ainsi illégal. Enfin, les documents d'urbanisme doivent agir sur la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, avec la notion de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, dans le sens des schémas régionaux de cohérence écologique.

L'impact de la loi ENE sur les documents d'urbanisme est plus fort sur le SCoT que sur le PLU, en dehors de la question spécifique du PLU intercommunal. Il y a en effet véritablement une volonté du législateur de faire en sorte que le SCoT devienne le document normal de gestion d'un grand territoire. Il a donc mis en place une généralisation progressive des SCoT d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017 : sans SCoT, une commune ne sera plus libre de ses mouvements pour toute urbanisation nouvelle. Les principales caractéristiques de la réforme sont ainsi :

- une généralisation progressive des SCoT, que l'on accompagne pendant trois ans d'une aide financière, dans le cadre des SCoT ruraux ;
- un contenu plus prescriptif :
  - le SCoT a une obligation : les objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers doivent être justifiés. Ce qui est nouveau, c'est le côté obligatoire. La loi SRU avait en effet déjà demandé à ce que les documents d'urbanisme organisent leur territoire avec pour le souci d'économiser l'espace. Il s'agit là maintenant de faire le bilan de ce qu'il s'est passé les dix années précédentes et de proposer une consommation économe de l'espace. De nouveaux moyens, comme les banques de données, permettent de le faire ;
  - il est possible de définir une valeur plancher de densité maximale de constructions résultant de l'application des règles du PLU dans des secteurs délimités. Il s'agit de faire en sorte que le SCoT oblige les PLU à une certaine densité minimale, dans certains secteurs. Il est possible par ailleurs pour les PLU, d'imposer une densité minimale de construction à proximité des transports en commun ;
  - il est possible de définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu. À titre d'information, 18 000 communes ont un PLU, 7 000 communes ont une carte communale et le reste n'a rien ;
- une meilleure lisibilité des pièces constitutives du SCoT ;

- un domaine d'intervention élargi et renforcé :
  - Economie d'espace et densité :
    - des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace ;
    - la possibilité d'imposer l'utilisation des terrains en zone urbanisée et desservie par les équipements. Le SCoT peut organiser l'urbanisation en fonction des équipements existants, comme le PLU peut le faire, et imposer des études particulières avant de lancer réellement l'urbanisation ;
  - Energie et émission des gaz à effet de serre. : le document d'orientation et d'objectifs (DOO) peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée au respect de performances énergétiques renforcées. Il peut comporter des dispositions en vue de coordonner une urbanisation dense et la desserte en transport en commun, et des objectifs propres au parc de logements existant, en termes d'amélioration et de réhabilitation. De nouveaux documents sont à considérer dans ce domaine : des « Plans Climat Énergie territoriaux » doivent être faits pour tous les niveaux territoriaux de plus de 50 000 habitants, ce qui peut avoir pour effet d'avoir des « Plans Climat Énergie territoriaux » en cascade ;
  - Transports et déplacements. : le DOO précise les conditions permettant d'encourager l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports en commun et peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs à leur desserte en transports en commun. La loi Grenelle 2 ouvre de nouveaux moyens : le DOO définit les conditions pour désenclaver par transport en commun les secteurs urbanisés qui le nécessitent. Il peut, moyennant justification, imposer une densité minimale dans des secteurs proches de transports en commun existants ou programmés ; il peut définir des obligations pour la réalisation d'aires de stationnement, en fonction de la desserte en transports en commun : obligations minimales ou maximales pour les véhicules motorisés, ou minimales pour les véhicules non motorisés. Le SCoT peut aller très loin sur certains sujets, comme le stationnement ;
  - Habitat : il n'y a pas beaucoup de nouveauté ici en ce qui concerne le SCoT. Une politique de l'habitat est définie en fonction des évolutions démographiques, économiques, des équipements et des transports collectifs ; cela signifie que l'expression « équilibre social de l'habitat » laisse la place à celle de « mixité sociale » et celle de « logements sociaux » disparaît. Le SCoT fixe les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis le cas échéant sur le territoire. Outre les objectifs relatifs à l'offre de nouveaux logements, le DOO vise désormais explicitement le parc existant et fixe les objectifs de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc existant public et privé ;
  - Implantations commerciales : le document d'aménagement commercial (DAC), qui a été défini par la loi ENE, mais inventé par la loi 2008 sur le commerce, devient obligatoire. Mais dans la mesure où un nouveau texte est en préparation, l'idée est d'intégrer totalement l'urbanisme commercial dans l'urbanisme en général.
  - Biodiversité et environnement : la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques deviennent un objectif explicite du PADD. On pouvait déjà le faire auparavant, mais cela devient une obligation. Les schémas régionaux de cohérence écologique ne seront ici qu'une aide : l'échelle régionale ne permet pas en effet de prendre en compte les particularités locales.

Les principales modifications du PLU sont la mise en avant du PLU intercommunal (PLUi). D'après nos comptes, aujourd'hui, 200 EPCI sont déjà compétents en urbanisme au niveau du PLU, ce qui représente un total de

4 000 communes. Sur les 18 000 communes citées plus haut, la proportion n'est pas négligeable : cela représente plus de 20 % de ces communes. Le contenu des différents documents constitutifs est modifié, notamment en termes d'analyses et de justifications à produire, d'orientations et des plans à intégrer ou à prendre en compte. Les critères permettant au Préfet de suspendre l'opposabilité d'un PLU non couvert par un SCoT sont élargis. Le délai pour le bilan environnement est raccourci de 10 à 6 ans.

Les compétences des PLUi sont élargies à l'habitat et aux déplacements. L'idée est de favoriser une approche globale et intégrée de l'urbanisme à l'échelle intercommunale. Le PLUi couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI ; il peut comporter des plans de secteur couvrant une ou plusieurs communes, uniquement pour préciser les orientations d'aménagement et de programmation, ainsi que le règlement spécifique au secteur. Ces orientations d'aménagement et de programmation ont des dispositions concernant les PLU communaux et intercommunaux en termes d'aménagement et des dispositions concernant l'habitat, les transports et les déplacements, uniquement lorsque l'EPCI est en même temps l'autorité organisatrice des transports urbains, pour les PLU intercommunaux. Enfin, un PLUi non couvert par un SCoT peut, après accord du Préfet, comprendre des dispositions de la compétence du SCoT. Un PLU intercommunal peut donc valoir SCoT, dans certains secteurs, principalement sur les territoires ruraux ou très ruraux.

Les dispositions « habitat » des orientations d'aménagement et de programmation ne concernent que les PLU intercommunaux. Elles portent sur les besoins en logement et hébergement, le renouvellement urbain et la mixité sociale, l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées par la répartition équilibrée et diversifiée de l'offre, avec une procédure unique, celle du PLU intercommunal.

### Alain GRAESEL, École des Mines de Nancy

Suzanne Fritelli, vous êtes ingénieure-urbaniste. Vous dirigez le bureau d'études *Quelle Ville* et êtes spécialisée dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, dans le conseil en stratégie foncière et la préparation ou la révision des PLU. Vous connaissez donc bien ces questions de documents de planification et d'urbanisme. Suite à l'intervention de M. Amiot, je voudrais connaître votre point de vue sur la réforme.

### Suzanne FRITELLI, Ingénieure urbaniste

On peut déjà noter un nécessaire et important renforcement de l'ingénierie territoriale. Il y a en effet nécessité de faire appel à une ingénierie plurielle, en interne ou en externe, sur des thématiques nouvelles et très diverses. J'attire par ailleurs votre attention sur un point essentiel et très positif de la réforme, celui de l'analyse des résultats des mesures mises en place. Dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain, les territoires doivent ainsi se doter d'outils de mesure de la consommation d'espace sur les dix années antérieures au SCoT, pour mieux caler leurs évaluations futures. M. Amiot a rapidement parlé des banques de données. Nous avons en effet de plus en plus de données disponibles au niveau des territoires. Mais cela soulève la question que le SCoT intégrateur tel qu'il a été défini est désormais un document à la limite de la programmation.

Concernant les PLU, nous avons aujourd'hui une obligation de diminution des obligations de déplacement, pour d'évidentes problématiques énergétiques, qui induit nécessairement un renforcement du lien entre l'habitat et l'activité. Les déplacements se font en effet majoritairement entre le domicile et le lieu de travail, et consomment beaucoup de gaz à effet de serre. Le renforcement de ce lien entre l'habitat et l'activité nécessite donc de se doter d'outils complémentaires d'analyse.

Quant à la volonté d'aller vers des PLU intercommunaux, il faut rappeler que, même là où les PLU et la compétence urbanisme restent communaux, les pratiques sur le terrain sont déjà de rechercher plus de cohérence entre l'EPCI et les PLU. Plus d'intégration entre PLH et PLU est certes louable, plus d'opérationnalité aussi. Par contre, je ne sais pas ce que nous devons faire, demain, de tout le volet social du PLH.

Par ailleurs, la complexité d'un PLU intercommunal, qui vaut PLU, PDU, PLH, ne risque-t-elle pas de freiner les territoires qui désiraient aller vers une délégation de compétence ? La complexité va aussi créer un rallongement évident des durées d'élaboration de PLU.

On va intégrer au sein du débat public des éléments de programmation qui ne l'étaient jusqu'à présent pas. Aller en réunion publique avec un PLU était déjà compliqué, y ajouter des programmations détaillées complique fortement la problématique. Enfin, il est souhaité un affichage important du projet. C'est un objectif tout à fait louable. Seulement, plus on affiche, plus on risque de rencontrer des propriétaires qui auront pour ambition de valoriser leurs biens fonciers. Cela peut avoir pour effet pervers d'empêcher la réalisation des équipements publics et des opérations d'aménagement. L'affichage induit aussi des contraintes économiques, environnementales et de mixité sociale qui doivent être bien définies en amont, ce qui suppose une anticipation importante sur la définition du projet.

### François AMIOT

Le SCoT a un niveau stratégique, mais il ne peut pas remplacer le PLU qui lui, travaille à la parcelle. Tout l'art de celui qui fait le SCoT est de bien rester sur le niveau stratégique en faisant en sorte de ne prendre la place du PLU dans aucun domaine que ce soit. Il doit donc laisser de la marge aux documents de niveau communal ou intercommunal que sont les PLU. Un SCoT doit se faire sur un territoire de plusieurs communautés, quelles qu'elles soient. Au ministère, hors grosses communautés, nous sommes contre l'idée d'un SCoT d'une seule communauté, car cela ne fonctionne quasiment jamais.

Ayant travaillé sur l'habitat et l'urbanisme, je ne trouve pratiquement que des avantages à l'intégration des PLH dans le PLU. La question de la concertation est effectivement importante. Avec l'ensemble des nouvelles dispositions, les élus auront un travail un peu nouveau à faire. A ce sujet, nous avons d'ailleurs lancé un appel à candidature pour aider les secteurs qui font des PLU intercommunaux.

### Olivier BRACHET, Vice-président à l'habitat et au logement social, GRAND LYON

Cette fusion du PLU et du PLH m'inquiète. J'en vois bien tous les avantages mais je pense que la conduite politique sera désormais beaucoup plus compliquée. Nous avons pu acculturer nos communautés urbaines à l'apprentissage du dossier logement, en nous dégageant un peu de l'urbanisme. En sortant en quelque sorte le logement de l'urbanisme, nous en avons fait un véritable sujet de débat; en l'y remettant, je crains que nous retombions dans le « flou réglementaire », ce qui est paradoxal.

### François AMIOT

Pour information, ce n'est pas la loi ENE de juillet 2010 qui a inventé le PLU tenant lieu de PLH, mais la loi MLE de mars 2009. Par la loi ENE, nous avons simplement accentué ce dispositif.

## B. « D'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet » : quelle portée opérationnelle sur la planification urbaine et l'habitat ?

---

### Alain GRAESEL

Stéphanie Dupuy-Lyon, vous êtes adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable, au ministère de l'Écologie et du Développement durable, des transports et du logement. Vous allez nous faire le point sur les groupes de travail mis en place par le Ministre sur l'urbanisme de projet et qui ont déjà remis un certain nombre de conclusions.

### Stéphanie DUPUY-LYON, Adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable, MEDDTL

Où en sommes-nous du chantier « urbanisme de projet » ? Nous en sommes pour l'instant encore à des propositions. Je vais donc vous présenter les pistes de travail actuelles et la philosophie générale des travaux. Le contexte du chantier « urbanisme de projet » est le suivant :

- un besoin fort de logements ;
- des constructions qui sont majoritairement réalisées sur des terrains diffus, isolés, insuffisamment équipés, sans nécessairement de lien entre l'habitat et le transport. Des ZAC sont en panne, le lotissement est fortement décrié et toutes les initiatives privées ne fonctionnent pas forcément très bien ;
- un phénomène d'étalement urbain devenu critique.

Il s'agit de mettre concrètement en œuvre le Grenelle. Quatre ordonnances liées au Grenelle, article 25, n'avaient pas pu être faites ; elles sous-tendent le chantier « urbanisme de projet ». L'idée qui sous-tend ces travaux est de passer d'une logique de normes à une culture de projets. L'objectif n'est pas la dérèglementation, il ne s'agit pas d'un urbanisme dérogatoire. Le but est en fait de remettre les règles au service des projets. C'est un changement de culture. Le contexte est certes de plus en plus compliqué, nous sommes de plus en plus dans une logique d'intégration des dispositifs, nous avons des échelles de décision complexes ; nous avons ainsi besoin de réintroduire de la stratégie et de susciter du projet, en l'encadrant de règles qui ne prennent pas le pas sur celui-ci. Nous essayons de renforcer les orientations stratégiques et de programmation.

### 1. L'organisation des chantiers

Le chantier, lancé par le Ministre en juin 2010, est composé de quatre groupes de travail thématiques : les stratégies foncières ; la réforme de la fiscalité et le financement de l'aménagement ; la mise en œuvre opérationnelle des projets ; les documents de planification.

Le secrétariat de ces groupes de travail était tenu par l'administration, ils étaient présidés par un binôme qui pouvait être constitué d'élus, de professeurs d'université, de directeurs généraux d'établissements publics fonciers ou de professionnels de l'aménagement. Ils se sont réunis cinq fois, de juillet 2010 à mars 2011.

Le Ministre a déjà tenu trois comités de pilotage de présentation, de pré bilans, de débats pour continuer à avancer et donner des orientations sur la conduite du chantier. Le quatrième comité de pilotage se tiendra le

27 avril 2011 présidé par les deux ministres. Un séminaire de synthèse devrait se tenir les 26 et 27 mai 2011.

Depuis le début de l'année, nous avons mis en place un certain nombre d'autres comités pour nous aider à aboutir à des mesures concrètes. Une rencontre s'est tenue également avec l'atelier international du Grand Paris et nous sommes en phase de test avec deux équipes.

Nous avons mis en place un comité des sages, présidé par M. Tuot, du Conseil d'État, qui a travaillé sur l'analyse juridique et la philosophie des mesures que l'on proposait et qui réfléchit à la réduction du contentieux. Le Ministre a mis en place un groupe miroir avec des parlementaires. Nous réfléchissons également à une expérimentation avec le PUCA sur certaines des mesures phares du chantier. Par ailleurs, nous avons un lien fort avec le Plan Logement Île-de-France.

Les vecteurs identifiés du changement sont l'article 25 et les ordonnances du Grenelle 2. Nous savons que nous aurons besoin d'un autre véhicule législatif car il émerge des mesures qui n'étaient pas prévues initialement dans les ordonnances.

L'ingénierie est au cœur du sujet de l'urbanisme de projet. Nous avançons donc également sur le Code de l'urbanisme et la législation avec l'organisation du conseil, et donc une nouvelle posture de l'État, la diffusion des bonnes pratiques, la poursuite des appels à projet, la mise en réseau et l'émergence des projets. De ce fait, la DHUP porte les démarches Eco quartiers et Écocités, en particulier dans la sous-direction de l'aménagement durable.

Les cibles du chantier sont multiples : les élus et les collectivités, les professionnels, les particuliers et les ONG environnementales.

## **2. Les mesures**

Quatre ordonnances sont prévues sur :

- la procédure d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme ;
- les dispositions relatives aux établissements publics fonciers et d'aménagement, et la modernisation de la gouvernance et de la tutelle de ces établissements ;
- la réforme de la surface Shon/Shob pour en faire une surface Grenelle, qui accompagne à la fois la densité et la performance énergétique ;
- la réforme de l'application du droit du sol, avec la poursuite des réformes de 2007.

Parmi les mesures de simplification ou celles qui permettraient de passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projets, sont ressorties des propositions :

- pour faire évoluer les zones d'aménagement concerté ;
- de réforme des lotissements ;

- de réforme du programme urbain partenarial, qui aujourd'hui n'est qu'une participation financière sur les projets d'initiative privée. Nous considérons aujourd'hui qu'il faut organiser le cadre de négociation entre l'intérêt général et l'initiative privée ;
- de réveil des POS dormeurs et anti-Grenelle : 4 300 POS n'ont en effet pas bougé depuis les années 1980 et comportent un certain nombre de règles anti-densité, anti-Grenelle et ils ne participent pas à la lutte contre l'étalement urbain ;
- de modification des PLU et des SCoT. Le chantier a montré qu'il faut aller plus loin pour que ces documents aient une portée plus opérationnelle, soient aussi plus stratégiques. La règle et la procédure ne doivent pas prendre le pas sur les projets. Ces derniers doivent être facilités, quand ils existent, ou le cadre de travail doit permettre de les susciter quand ils n'existent pas. Des mesures structurantes sont ressorties de ces réflexions : la création des secteurs de projet, l'évolution du règlement des PLU et de l'architecture de ses quatorze articles, avec des propositions très concrètes de suppression de certains articles, de fusion d'autres et de conservation de certains avec une nouvelle rédaction ;
- pour renforcer et mieux utiliser la déclaration de projet, en particulier la déclaration de projet conjointe et l'élargissement du champ de la déclaration de projet sur l'ensemble des servitudes d'utilité publique ;
- pour favoriser les relations MOA/MOE, par le biais d'une sécurisation des mandats, d'un dialogue compétitif et l'ingénierie ;
- pour concourir à la réduction du contentieux de l'urbanisme. Le groupe de travail foncier a travaillé sur la question du droit de préemption urbain. La PPL Maurey a été déposée, l'ensemble du groupe de travail a alimenté le dépôt de cette PPL et nous continuons d'améliorer ce texte au regard des recommandations qui avaient été faites sur la question foncière.

Des propositions très concrètes ont été faites sur la réforme du foncier constructible, qui devrait au printemps se trouver dans la réforme de la fiscalité du patrimoine. Nous considérons aujourd'hui qu'il faut une fiscalité adaptée au foncier. Nous voulons supprimer l'ensemble des abattements liés à la durée de détention, avoir une même assiette de taxation sur le foncier constructible pour simplifier et clarifier les dispositifs, lancer le chantier de la révision des valeurs locatives. Nous avons démarré avec les locaux commerciaux et nous voulons engager dès cette année la question du foncier non bâti. Même si le chantier du foncier bâti dure dix ans, il faut l'afficher dès aujourd'hui. En attendant, nous voulons améliorer les majorations possibles en matière de taxation sur le foncier non bâti qui est censé être bâti, en augmentant les majorations de 3 euros à 5 euros et en s'inspirant de la réforme sur les taxes de l'urbanisme pour permettre la sectorisation. Il existe en effet du foncier que l'on veut vraiment construire et sur lequel on veut vraiment proposer une offre de logements et par ailleurs du foncier que l'on veut préserver. Nous avons eu une approche sur la sectorisation qui est plutôt bien passée dans le cadre de la réforme des taxes d'aménagement et nous la proposons pour la majoration sur le foncier non bâti.

### 3. Des PLU au service des projets

Il y a aujourd'hui cinq procédures d'évolution des PLU : la révision, la révision simplifiée, la déclaration de projet, la modification et la modification simplifiée. Nous proposons de :

- fusionner la procédure de révision simplifiée et la déclaration de projet ;

- clarifier les champs d'application et revoir les modalités de mise en œuvre de chaque procédure ;
- compléter la procédure de modification par une concertation préalable, venant s'ajouter à l'enquête publique afin de préserver la bonne information du public.

Nous conserverions donc la révision, la modification et la modification simplifiée. Ensuite, nous aurions un régime de déclaration de projet où le facteur déclencheur est le projet qui conduit à la modification de certains documents, les documents d'urbanisme et un certain nombre de servitudes d'utilité publique.

Pour que les PLU soient au service des projets, nous avons deux propositions :

- modifier l'architecture du règlement du PLU, afin de faire en sorte que la règle ne soit plus trop rigide :
  - supprimer les articles 5, 8 et 14 (taille minimale des surfaces, implantations et COS), qui sont anti-densité, anti-Grenelle et qui ne participent pas à la lutte contre l'étalement urbain,
  - conserver les articles 6, 7, 9 et 10,
  - fusionner les articles 3 et 4 (conditions de desserte),
  - faire évoluer les articles 11, 12 et 13 en termes d'architecture ;
- instaurer de nouvelles dérogations pour se soustraire aux obligations lourdes comme le stationnement. Pour cela, l'idée soumise par les groupes de travail est une limitation à une place de parking exigible à moins de x mètres autour d'un arrêt de transport collectif lourd ou la mutualisation des places.

Nous proposons de créer des secteurs de projet dans les zones U et 1 AU des PLU, avec le renforcement des orientations d'aménagement et de programmation (densité, mixité, compensation environnementale, forme urbaine, etc.), la suppression du règlement du PLU dans ces secteurs et la fixation de la valeur du foncier dans les secteurs de projets dans l'état initial, éventuellement un an avant la modification du PLU qui emporte la création de ce secteur de projet, avec l'association éventuelle d'un droit de préemption urbain spécifique. À l'intérieur de ces secteurs de projet, nous pourrions instaurer un cadre de négociation entre l'État et la collectivité sur la question des règles du CCH. Nous ne sommes pas ici dans un système de dérogation aux règles du CCH, mais dans un système qui permettrait éventuellement, dans un cadre de négociation, de répondre aux enjeux du CCH, et mieux prendre en compte l'accessibilité, la topographie, la typologie du projet, les formes urbaines, etc ... Cela fait partie des mesures importantes de l'urbanisme de projet qui ne sont pas encore décidées mais sur lesquelles nous discutons.

Réveiller les POS dormeurs est en quelque sorte la mesure coercitive du chantier « urbanisme de projet ». L'idée serait de rendre inopposables les dispositions des POS qui iraient à l'encontre du Grenelle, en supprimant la taille minimale des parcelles et du COS, voire même en rendant inconstructibles les zones NB des POS dormeurs qui sont insuffisamment équipées et très peu denses.

La déclaration de projet (L.300-6 du Code de l'urbanisme) a été revue par le Grenelle. Nous avons mis en place la déclaration de projet conjointe pour étendre et emporter une modification du PPR en organisant la procédure.

Aujourd'hui, des ZAC sont en panne et nous sommes confrontés à plusieurs problèmes, comme celui de la coordination des codes de l'environnement, de l'urbanisme et de l'expropriation : beaucoup de choses sont aujourd'hui possibles comme une seule enquête publique « tout en un » ; ce n'est pourtant guère pratiqué,

faute de bonne lisibilité des codes. Un vrai effort de pédagogie et de coordination des procédures est donc à faire. Au regard des apports de la loi ENE, des discussions sont en cours sur la question de l'évaluation environnementale et de l'étude d'impact des ZAC. Enfin, nous souhaitons mettre en place une procédure unique de création/réalisation des ZAC afin d'avoir un contenu adapté et réduire les délais.

Le PUP est aujourd'hui une convention financière permettant le préfinancement d'équipements publics d'initiative privée. Cela ne semblait pas suffisant pour organiser le cadre de négociations entre une initiative privée et l'intérêt général d'une commune. L'idée est de rajouter une délibération de prise en considération par la commune de cette initiative privée, qui serait seulement un acte de procédure afin d'organiser un cadre de négociation entre la collectivité et l'initiative privée pour élaborer un accord gagnant/gagnant au service du projet et de l'intérêt général.

L'urbanisme de projet passe par beaucoup de pédagogie et par la diffusion de la culture urbaine. Yves Lion, un de nos présidents de groupe, va ainsi promouvoir l'idée d'un institut du projet urbain. Nous réfléchissons à l'organisation du conseil, à une collection de guides et d'éléments pratiques sur l'urbanisme et l'aménagement durable. Nous faisons actuellement des tests avec des équipes d'architectes des ateliers du Grand Paris pour montrer concrètement, sur les projets du Grand Paris, ce qu'est la nouvelle surface, ce que sont les secteurs de projets et ce qu'entraîne l'évolution des articles du PLU, avec une possible expérimentation en Île-de-France.

## Alain GRAESEL

Suzanne Fritelli, les outils proposés vont-ils concrètement faciliter la production de logements sociaux ? Quelles sont les difficultés rencontrées sur le terrain en matière de mobilisation du foncier, pour favoriser la densité et le logement social ? La mise en œuvre de ces nouveaux outils vous semble-t-elle aisée ? Quels sont les conditions de réussite et les freins que vous pressentez ?

## Suzanne FRITELLI

La production de logements est insuffisante, les besoins de logements sont croissants. C'est une situation vraie partout : que l'on soit un territoire attractif ou un territoire dont les besoins progressent uniquement sous l'effet du solde naturel. Par ailleurs, la production de logements se fait essentiellement sur de l'étalement. C'est un constat : la plupart des constructions ne se font pas en ZAC, en opération programmée et ne se font pas au cœur des villes, en renouvellement urbain. Nous voyons bien que toutes les démarches présentées tendent à changer de direction. Nous sommes dans une situation opposée à celle des années 1960–1970, pendant lesquelles on acquérait le foncier à quelques centimes et on le valorisait pour des raisons publiques. Aujourd'hui, c'est le propriétaire qui valorise son foncier, ce qui rend difficile à la collectivité de récupérer la valeur ajoutée qu'elle produit via ses équipements, ses transports en commun, etc. C'est une position qui est en général entérinée par le juge d'expropriation. Cet état de fait est une vraie difficulté pour l'émergence des projets. Réussir à avoir, au sein de la sphère publique, une évaluation des prix cohérente avec ceux liés au compte à rebours du projet est un point essentiel à l'émergence du projet.

En 2017, tout le territoire national devrait être couvert par des SCoT, ce qui est plutôt une bonne nouvelle car, aujourd'hui, l'urbanisation étale se fait là où il n'y a pas de stratégie affichée : on essaie de rationaliser, d'être stratégique et finalement la construction étale se fait ailleurs. Demain, cela ne se fera plus.

Le fait qu'il y ait un travail sur les secteurs de projet dans les PLU est aussi un élément a priori très favorable. Il s'agit maintenant de voir ce que cela peut concrètement donner demain, tout comme ce que va favoriser la suppression des POS dormeurs et de toutes les contraintes – comme les zones NB, les COS, les tailles

minimales des parcelles – qui font que nous avons aujourd'hui un urbanisme qui favorise l'étalement urbain. J'espère que ces réformes vont voir le jour et qu'elles seront appliquées dans les mêmes délais que celles sur le SCoT, pour que nous puissions aller vers un urbanisme de projet.

### Stéphanie DUPUY-LYON

La question de l'évaluation foncière a été au cœur des débats. La question des méthodes d'évaluation, des comptes à rebours et de la formation des Domaines et des juges de l'expropriation font partie des éléments du chantier. Des recommandations assez concrètes seront faites sur ce sujet. Nous devons aller vers une plus grande transparence des marchés. La réforme de la fiscalité du foncier constructible et du droit de préemption urbain peut aller dans le sens d'un meilleur partage de la plus-value et d'une mise en œuvre facilitée des projets.

### Echanges avec les participants

#### Maryse FAYE, Directrice de l'action territoriale, Conseil régional du Languedoc-Roussillon

M. Amiot a soulevé le fait que la notion de logement social allait être supprimée, j'aurais aimé savoir par quoi elle allait être remplacée. Par ailleurs, l'évolution des coûts du foncier a été assez raisonnable dans les années 1960 à 1980, assez manifeste par la suite et catastrophique aujourd'hui. Les collectivités ont utilisé le droit de préemption urbain, pour réguler le foncier, en prétextant le coût élevé et sont de ce fait allés à l'encontre du Code de l'urbanisme. Ne pourrions-nous pas essayer d'instaurer légalement le fait que le droit de préemption urbain est aussi un moyen de lutte contre l'évolution des coûts fonciers ?

#### François AMIOT

Le logement social n'est pas désigné dans le texte et s'est élargi à l'ensemble du logement. Il faut évidemment aussi traiter le logement social. Mais cela devient implicite et non explicite.

### Stéphanie DUPUY-LYON

La réforme qui a avorté dans la PPL Warsmann sur le droit de préemption urbain et le dépôt de la PPL Maurey sur les DPU, révisait justement ce droit de préemption urbain qui était pour partie utilisé de manière abusive pour autre chose qu'un projet. Là-dessus, nous avons un vrai problème. Il faut réfléchir intelligemment à la manière de réguler le foncier et de l'évaluer. Pour limiter les abus, il faudrait limiter le recours au droit de préemption urbain à des zones déterminées, aux secteurs de projet. Nous croyons très clairement qu'il faut revoir l'intégralité de la fiscalité sur le foncier, en particulier le foncier constructible et le foncier non bâti, car cela ne permet pas d'avoir un bon partage et une bonne captation des plus-values. De nouvelles taxes apparaissent, comme la taxe sur la valorisation immobilière, actuellement en phase de test, qui permet de récupérer collectivement une partie des plus-values entraînées par la mise en place d'un équipement structurant porté par la communauté. Nous travaillons à plusieurs leviers, mais ce ne sera pas exclusivement le droit de préemption urbain, car cela irait à l'encontre du droit de la propriété et du droit européen.

### **Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat**

Il est dit qu'il y aura, dans des secteurs de projet, une possibilité de geler le prix du foncier à n-1, avec une possibilité de DPU spécifique, un système de négociation avec l'État, une sortie des règles du CCH, des plans de prévention des risques et des normes d'accessibilité. Que ce soit envisageable est intéressant. Mais cela signifie que, d'un côté, on normalise à outrance des choses et, de l'autre, on fait des dérogations. Et l'État aura-t-il par ailleurs les moyens d'ingénierie pour pouvoir assumer la sortie d'un plan de prévention des risques ou d'un schéma d'accessibilité ? Se pose également la question de la notion de projet et de secteur de projet.

Enfin, je regrette effectivement que l'on ne puisse pas envisager la régulation des prix comme un objectif d'intérêt général. Tous les pays européens protègent le droit de la propriété mais ils ne sont pas tous au même niveau d'impuissance de la collectivité face au foncier que la France.

### **Stéphanie DUPUY-LYON**

Les secteurs de projet ne sont pas des secteurs de dérogation, mais des secteurs où la règle découlera du projet. Par ailleurs, nous n'allons pas définir des projets, mais des secteurs de projets. Il y aura des OAP, c'est-à-dire la définition d'un projet politique.

Concernant la régulation du prix et la question de l'évaluation du foncier, nous croyons plus à une réforme de fond sur l'assiette de la fiscalité du foncier et des valeurs locatives, et à la suppression des abattements sur les plus-values ou la durée de détention, qu'à un système de régulation dont on n'a pas encore trouvé la clé et la compatibilité avec le droit européen.

### **Sylvie RUIN, Directrice du logement, Communauté urbaine d'Arras**

Je voudrais aborder la question de la phase transitoire, et donc de la décennie qui arrive. Les territoires vont avoir des difficultés à gérer le calendrier des réformes des documents d'urbanisme, et notamment le futur PLU intercommunal. Nous sommes face à deux intérêts contradictoires : la tentation d'attendre pour prendre en compte la réforme territoriale qui implique l'évolution des limites géographiques des EPCI, et celle de devoir aller vite, parce que beaucoup d'intercommunalités gèrent des aides à la pierre et qu'il n'y a plus d'aides à la pierre sans PLH. De plus, beaucoup d'intercommunalités sont tenues de faire des PLH pour 2013, ce qui est contradictoire avec les délais d'élaboration des futurs PLU intercommunaux. Comment imaginez-vous la gestion de cette phase transitoire ?

### **François AMIOT**

À partir du 13 juillet 2013, pour un EPCI compétent, les révisions de PLU, de PLH ou d'un élément constitutif d'un PLUi, s'il existait avant, devront obligatoirement se faire sous la forme de PLU intercommunaux. Effectivement, cela peut amener à accélérer les documents pour avoir un peu plus de temps après 2013 ou à attendre un peu. Seulement, il ne faut non plus oublier la date du 1<sup>er</sup> janvier 2016, où l'ensemble des documents de l'urbanisme, SCoT et PLU, devront être rendus compatibles avec les dispositions de la loi ENE.

**Jacqueline TRIBILLON, Chef du service prospective et planification territoriale, Communauté urbaine de Strasbourg**

Je ne partage pas du tout l'analyse qui a été faite du chantier « urbanisme de projet ». Nous pouvons déjà faire ce que a été dit avec le PLU actuel : nous avons déjà la possibilité de modifier un PLU pour faire un projet. Je ne vois donc pas la valeur ajoutée de ce nouveau projet. Et si l'on fait un PLU intercommunal et que l'on a bien réfléchi à son projet, on est en capacité de faire en sorte que ce PLU permette ces évolutions en fonction des projets. Je travaille dans l'urbanisme, l'opérationnel, les projets et la planification depuis un certain temps. Les lois ont changé un nombre incalculable de fois. J'ai souvent l'impression que l'on oublie ce qui a été fait auparavant. Les professionnels et les collectivités devraient être un peu plus écoutés.

**Stéphanie DUPUY-LYON**

Bien sûr, nous pouvons déjà tout faire. Seulement, dans la réalité, cela ne se fait que dans les grandes villes et sur certains territoires. Nous constatons que cela se fait bien, mais très rarement. Nous nous souvenons évidemment de ce qui a été fait avant et essayons de répondre à tous les problèmes qui nous sont présentés : certains trouvent en effet le Code de l'urbanisme parfait en l'état, d'autres le jugent trop complexe ou inefficace.

**Michel ROUGE, Chargé de mission Habitat, GRAND LYON**

Dans la loi « engagement national pour l'environnement », il y a une évolution très importante en faveur de la densité. Quel est l'instrument de mesure envisagé, sachant que le coefficient d'occupation du sol est une espèce en voie de disparition et que cette notion est remplacée par des notions un peu plus complexes, mais plus intelligentes ?

**Suzanne FRITELLI**

Je vous répondrai du point de vue d'un prestataire. Nous cherchons à savoir quel est l'état initial, nous identifions les densités avec les données parcellaires, cadastrales et les données « bâti » assises sur ces données parcellaires. Ensuite, nous faisons un suivi de la construction avec des tableaux de bord. Mais on ne sait pas si un règlement précisera la façon dont cela devrait être calculé avec la disparition du COS.

### C. Table ronde : en quoi ces nouvelles dispositions auront à court, moyen et long terme une influence sur les politiques de l'habitat ?

#### **Pierre PRIBÉTICH, Premier vice-président du Grand Dijon en charge de l'Habitat, adjoint délégué à l'urbanisme de la Ville de Dijon**

La ville de Dijon compte 155 000 habitants et l'agglomération 250 000 habitants. Pour la ville de Dijon, nous avons mis en œuvre les concepts du Grenelle, avec un ECO-PLU voté à l'unanimité il y a maintenant un an, et en faisant en sorte d'avoir une vision intelligente du projet et de ne pas être inhibé par l'ensemble des contraintes et des normes.

La démarche a été de rendre le PLU visible, compréhensible pour l'ensemble des habitants, en simplifiant le zonage – nous sommes passés de sept à trois zones – et en essayant d'introduire de la mobilité, un élément essentiel pour nos villes et nos agglomérations. Nous avons aussi insisté sur la notion de mixité sociale avec une charte qui nous permet d'imposer juridiquement des logements à loyer modéré, par quartier. Nous réussissons à produire en quantité et en qualité : plus de 80 % de la nouvelle production est en norme BBC. Nous anticipons ce que l'Europe a décidé pour 2020. Les règles actuelles nous permettent donc largement d'introduire toutes ces notions. Il faut avant tout une volonté politique. Les blocages, les contentieux croissants nous amènent par ailleurs à porter non pas un urbanisme de projet, mais bien un urbanisme négocié, avec l'ensemble des acteurs et notamment le voisinage qui est un élément essentiel compte tenu de l'attaque d'un certain nombre de permis.

#### **Hervé MARTIN, Vice-président de Montpellier Agglomération, en charge de l'habitat**

La disparition des termes d'« habitat social » ou de « logement social » n'est pas un léger flou mais est éminemment politique. J'avoue avoir une inquiétude là-dessus. Pour ma part, en tant que vice-président de l'agglomération de Montpellier en charge de l'habitat et du logement, l'année 2011 va être essentiellement consacrée à l'élaboration du prochain PLH. J'ai peur que « ces changements sémantiques » ne m'aident pas beaucoup dans les discussions, voire les négociations, avec un certain nombre de maires sur l'agglomération.

L'agglomération de Montpellier a une singularité : nous élaborons et mettons en œuvre à la fois un SCoT, un PDU et un PLH sur un seul et même territoire qui correspond à trente et une communes, soit environ 460 000 habitants, la ville centre comptant 260 000 habitants. Les politiques communautaires d'aménagement, de mobilité et d'habitat sont mises en place et coordonnées à une même échelle. Les services qui s'occupent de la mise en œuvre de ces trois politiques sont coordonnés au sein d'une même direction. De fait, la question de la transversalité ne se pose pas. Cela éclaire sur la volonté et la manière de faire.

Le PLU est lui un élément clé de la souveraineté des communes. Les PLU sont une déclinaison des politiques communautaires définies en étroite concertation et en discussion avec l'ensemble des communes, dans le SCoT, le PDU et le PLH. L'idée d'un PLU intercommunal qui intégrerait à la fois le PDU et le PLH viendrait chez nous perturber les équilibres d'une gouvernance et d'une planification urbaine qui se sont constituées essentiellement sur un SCoT, qui est le socle principal de la mise en œuvre de ces politiques.

## Thierry REPENTIN, Sénateur, président de l'Union sociale pour l'habitat, Président du SCoT Métropole-Savoie

Nous avons beaucoup parlé de la loi Grenelle. Elle n'est pour moi qu'une déclinaison, une amélioration de textes qui existent depuis longtemps. Je pense tout particulièrement à la loi SRU qui, elle, faisait expressément référence au logement social. Onze ans après, une nouvelle loi transforme le « logement social » en « mixité sociale ». Ce texte ne change fondamentalement pas grand-chose ; en tant que président de SCoT, je peux dire que nous avons des outils depuis longtemps.

J'en veux pour preuve que, sur un territoire de cent communes, nous sommes arrivés à une déclinaison de l'avenir de ce territoire à l'hectare près, notamment en matière d'habitat. Nous pouvons définir, y compris dans un SCoT, une destination précise de l'usage des sols, avec un équilibre entre développement et protection des espaces. Ainsi, sur la question de l'habitat, on peut décider de produire prioritairement du logement sur des axes déterminés équipés de transports en commun, ce qui est bien dans l'esprit du Grenelle. Mais c'était déjà possible avant. On peut également définir des surfaces maximales d'extension urbaine dans des communes qui ne seraient par exemple pas desservies par du transport en commun. On peut aussi définir des pôles préférentiels d'urbanisation dans lesquels on a une densité minimale de logements à l'hectare. C'est déjà possible et le Grenelle tient en quelque sorte compte de l'expérience qui s'est développée sur des territoires nationaux.

La question de la mixité sociale peut déjà très clairement être définie dans le règlement, dans le PADD. En ce qui nous concerne, toute opération significative à l'échelle d'une commune doit intégrer 20 % de logements sociaux et 30 % dans celles de plus de 3 500 habitants. Une délibération du conseil communautaire l'a défini. La création d'un lotissement d'une dizaine de maisons sur une petite commune est une opération significative. De fait, la signature du permis doit passer par l'avis du président du SCoT pour savoir s'il est nécessaire de mettre 20 % de logements sociaux. Aujourd'hui, plus aucune opération sur le territoire de ces cent communes ne se fait sans qu'il y ait une instruction par les services du SCoT. Cela signifie évidemment qu'à cette échelle du SCoT, au moment où on l'adopte, il faut mettre en place l'ingénierie pour l'accompagnement des communes. Cet accompagnement va ainsi déterminer l'application ou non, dans les PLU et dans l'urbanisme opérationnel, du projet politique porté par les élus du SCoT, car le SCoT est avant tout un projet politique. Dès lors que l'on a à côté de soi une équipe de professionnels qui accompagne les maires, notamment ceux des petites et moyennes communes qui n'ont pas de service, on a une adéquation entre le contenu du SCoT, son ambition et sa réalité opérationnelle, y compris avec les comptes à rebours pour déterminer le prix du foncier, la proportion nécessaire et les conditions de réalisation du logement social.

Faisons donc preuve de plus d'initiatives que l'État ! Je regrette, par exemple, que, dans le Grenelle, le Ministre ait refusé de descendre à des surfaces de constructibilité inférieures à 5 000 m<sup>2</sup> à partir desquelles on peut avoir une part de logement social incompressible. Nous avons proposé 2 000 m<sup>2</sup>, cela nous a été refusé. Aujourd'hui, alors que la loi ne le permet pas, chez nous, à 2 000 m<sup>2</sup> de Shon et parce que les élus l'ont défini, aucun permis de construire n'est signé sans les 20 % de logements sociaux. Il y a certes une insécurité juridique, mais objectivement, quels sont les risques ? Sur cette question, il faut être très volontariste.

Le Grenelle a certes apporté des éléments nouveaux, mais ce qui importe vraiment est le projet politique du SCOT en matière de politique de l'habitat. En tant que président de l'USH, je reconnais quelques avancées intéressantes dans le Grenelle. La possibilité de mettre une densité minimale le long des axes de transports en commun. La possibilité pour les organismes de donner leur avis sur le SCoT, bien que je regrette qu'ils soient consultés à la fin de la procédure et qu'ils n'aient que deux mois pour rendre leur avis sur l'élaboration de ce document essentiel. La récupération le long de ces axes d'une partie de la plus-value foncière au bénéfice de la collectivité locale, même si je regrette que l'on ait supprimé la notion de « pour développer le

logement social » dans l'amendement que j'avais déposé. Au moment où le terme de « logement social » a disparu du Grenelle, un faisceau convergent tend à montrer que l'on n'a, aujourd'hui, pas beaucoup d'appétit pour ce type d'habitat dans notre pays.

### Gilles RETIÈRE, Maire de Rezé, premier vice-président de Nantes Métropole, délégué à l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat

Je suis en charge de ces questions depuis à peu près une quinzaine d'années sur la commune de Rezé, un petit peu plus sur le district, qui précédait la communauté urbaine de Nantes. Les choses se sont vraiment installées à partir de 2001, au moment où la communauté urbaine a vraiment exercé la compétence sur l'habitat et l'urbanisme. Pour ma part, je n'ai aucune crainte sur le PLU intercommunal.

En 2004, il s'agissait, avec le PLH, de construire davantage et d'exiger que toutes les communes respectent la loi SRU. 24 PLU ont été révisés. C'est de la compétence de la communauté urbaine que de mettre en œuvre un corps de doctrine unique au travers des PLU de chaque commune. J'en ai tiré la conclusion que, ce qui est essentiel, est de discuter avec les maires car ce sont eux qui signent les permis de construire. Cette première étape nous a permis d'avoir des PLU qui satisfassent à la fois la communauté urbaine et chaque commune.

Dans le nouveau mandat, nous avons mis en chantier le nouveau PLH. Nous avons eu à faire comprendre que nous pouvions toujours développer les équipements en matière de déplacement, cela ne servirait à rien si nous continuions à faire un urbanisme d'extension. La politique de l'habitat est au centre des politiques publiques de la communauté urbaine. Nous avons ainsi conçu un PDU en même temps que le PLH. Ce PDU préconise un renforcement des centralités, un développement du logement à proximité des transports en commun et la mise en place de transports en commun là où il y a déjà beaucoup de logements. Nous avançons sur le concept des villes de courtes distances, avec la constitution de noyaux urbains et une vie sociale de proximité. Les élus communaux l'ont bien compris et puis maintenant, les acteurs de l'habitat. Un effort particulier sera fait pour la présence de logements locatifs sociaux sur les centralités, les quartiers où il y a une insuffisance en logement locatif social.

La communauté urbaine de Nantes peut maintenant passer assez vite à un PLU intercommunal intégrant le PLH et le PDU, puisque les deux documents convergent. Au cours de l'hiver dernier, j'ai fait une série de réunions dans chaque commune, accompagné de responsables de la direction de l'habitat et de la direction de l'urbanisme, avec le directeur du pôle de proximité (nous avons en effet découpé le territoire en différents pôles). Avec les maires, nous dressons l'inventaire de toutes les opérations qui peuvent ou doivent sortir, à quelle date, avec quels types de logements, en quelle proportion, avec quelles conséquences sur les équipements de voirie et d'assainissement, .... Nous parlons ainsi de toutes les compétences de la communauté urbaine et nous élaborons ensemble une fiche communale avec une sortie des opérations année par année. Ainsi, je dispose de toutes les informations nécessaires au moment où l'on doit envisager un PLU programmatique, avec un calendrier de chaque opération.

Ceci dit, je n'entends pas mettre en place tout de suite cet aspect des choses. Je ne suis pas candidat à un PLU intercommunal unique en 2011, car les recours contre les PLU existent et se multiplient. Nous venons d'en avoir deux sur l'agglomération. L'urbanisme commercial est également un sujet de contentieux extraordinaire. Je veux donc avancer les PLU avec des modifications pour mettre en place, dans chaque commune, une règle qui encadre les commerces de périphérie, de grande distribution et qui facilite au contraire les commerces dans les centralités. L'ensemble doit être en effet cohérent : l'habitat, les déplacements et les commerces. Nous serons évidemment candidats pour un PLU unique en 2013.

Je suis d'accord pour qu'il y ait des secteurs de projet pour nous faciliter la vie plutôt que de faire des révisions simplifiées qui ne sont pas forcément évidentes, à la condition que l'on ait tous les outils : le SCoT avec tous ses éléments, les PLU avec le rapport de présentation, le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation. Ensuite, nous pourrions faire des secteurs de projet. Certaines municipalités peuvent en effet se saisir de ces derniers pour faire des opérations juxtaposées sans cohérence entre elles. Il faut donc établir au préalable les documents stratégiques. C'est un point fondamental. Je comprends bien l'idée du Ministre de vouloir libéraliser de façon à produire plus de logements mais il ne faut pas procéder n'importe comment. Sur la question du foncier par ailleurs, les propositions faites ne nous conviennent pas. Nous sommes en effet confrontés à des valeurs de foncier qui sont la résultante du marché. Mais, avec les contraintes de logements en locatif social ou en accession abordable que nous exigeons sur un projet, nous ne pouvons pas être sur des prix de logement libre.

Enfin, nous devons maintenant réaliser une analyse environnementale préalable à chaque projet. Il vaudrait mieux en faire une à mon sens sur tout le territoire. L'inventaire des zones humides nous fait découvrir des zones où des traces d'humidité sont présentes au-dessous de sols qui ne sont pas pourtant infiltrants. Nous éprouvons donc des difficultés à construire en zone urbaine. Sans compter la contrainte foncière. Un terrain ne vaut que ce que l'on peut en faire. S'il doit supporter une diversité de logements, dont du logement locatif social, on lui donne une orientation très significative. Cette question n'est absolument pas prise en compte. Il y a là une attente très forte de la part des collectivités. La communauté urbaine veut mettre en place un établissement public foncier mais il y a aujourd'hui quelques difficultés pour le sortir. Il faut véritablement nous donner les moyens pour avoir une réelle maîtrise du foncier pour que l'on puisse sortir les projets. C'est la première étape essentielle.

## Echanges avec les participants

### Manuel NARDIN, Responsable du Domaine Habitat Foncier, Sémaphores

On est aujourd'hui sur une politique de l'habitat territorialisée, à l'échelle de chaque commune, ce qui signifie que chaque maire se retrouve avec une sorte de feuille de route pour contribuer à la politique de l'habitat communautaire et doit donc utiliser son PLU pour réussir le PLH de l'EPCI. En la matière, il a des progrès : les maires manifestent, à travers leur PLU, leur projet urbain - il peut y en avoir même dans les espaces ruraux - et cherchent à produire du logement abordable de qualité.

Un autre point me semble important : autour de la table ronde se trouvent aujourd'hui des représentants de collectivités qui sont plutôt en fort développement ; mais, aujourd'hui, en France, il y a aussi des collectivités qui connaissent de la décroissance. Autant la négociation est forte, nécessaire quand les partenaires viennent volontiers, autant c'est un peu plus compliqué sur d'autres territoires, là où il n'y a aujourd'hui plus d'argent, plus forcément de forces de négociation, de ressources fiscales... Concernant les PLU, de petites communautés de communes ont d'ailleurs des initiatives intéressantes. Certaines découpent ainsi leur territoire en fonction des potentiels d'énergies renouvelables à disposition et vont hiérarchiser leur urbanisation en fonction de ces dernières.

### Hervé MARTIN

Je voudrais clarifier la question du PLU intercommunal qui pose celle des périmètres sur lesquels on agit. Il y a 31 communes sur la communauté d'agglomération de Montpellier, mais l'aire urbaine est composée de 92 communes. Nous sommes donc sur un périmètre qui n'est pas du tout pertinent. Lorsque l'on parle de PLU intercommunal unique, donc de documents uniques, on prend le problème à l'envers à mon sens. Il faut

d'abord régler le problème des périmètres et des gouvernances uniques. Je donnerai des exemples très simples : l'aéroport international de Montpellier est situé sur une commune à quelques kilomètres de la ville centre, qui n'est pas dans l'agglomération de Montpellier. De même, La Grande Motte, Carnon et Palavas-les-Flots ne sont pas dans l'agglomération de Montpellier. Nous voyons bien les problèmes de cohérence et de pertinence que cela pose en termes de transport pour amener les habitants et les touristes de l'agglomération jusqu'à l'aéroport et aux plages. Je crois que, lorsque l'on veut fusionner PLU, PDU et PLH, on mélange des éléments de planification et de programmation qui n'ont pas forcément grand-chose à voir en termes d'échelles spatiale, temporelle et de portée juridique.

Nous risquons de nous heurter à des problèmes de contentieux assez sévères, et surtout, à des problèmes de visibilité, de lisibilité, mais aussi à des questions difficiles de concertation avec les citoyens. Avec les outils actuels, nous allons déjà à la rencontre des communes : rien ne nous empêche de le faire, bien au contraire. Avec un PLU unique intercommunal, on peut toujours aller à la rencontre des maires, mais pour les populations, cela me paraît un peu plus compliqué. Je crois qu'on est sur une inversion des problèmes : il faut d'abord résoudre les problèmes de gouvernance et ensuite se préoccuper des questions techniques.

Le projet Balladur sur la réforme des collectivités territoriales prévoyait qu'une communauté d'agglomération pouvait à terme être transformée en commune, c'est-à-dire qu'on pouvait faire disparaître des communes au profit de territoires nettement plus grands, et ce aux dépens d'une démocratie de réelle proximité entre les habitants, les territoires et les élus. Bien entendu, cela a soulevé un tollé. Et j'ai l'impression qu'on en revient encore à la disparition des communes.

## Gilles RETIÈRE

Sur le territoire de Nantes, nous avons un SCoT à 61 communes : Nantes-Saint-Nazaire. Dans ce territoire, il y a des communes rurales où je retrouve tout à fait ce que vous avez évoqué. Les discussions que nous avons eues entre élus sur l'élaboration de ce SCoT sont importantes : les élus urbains ne connaissent pas assez les préoccupations des élus ruraux qui sont soumis à l'étalement urbain, ont des problèmes parfois importants à régler et sont un peu dépassés. Les élus ruraux connaissent eux peut-être un peu plus les problématiques des élus urbains. Maintenant, sur l'ensemble du SCoT, des communes rurales imposent un minimum de 20 logements à l'hectare. Ce n'était pas ainsi il y a quelque temps. Nous sommes dans des phases de construction et il faut du temps pour les finaliser.

Demain, sur les territoires de la Loire-Atlantique, la commission départementale de coopération intercommunale sera mise en place. Nous avons un SCoT sur une seule communauté d'agglomération comme La Baule ou sur une petite communauté de communes. Nous entendons dire que les communautés de communes feront bien un SCoT car elles y seront obligées, mais qu'elles ne collaboreront pas avec celui de la métropole. Je ne sais pas si le Préfet peut avancer dans une redéfinition des syndicats mixtes constituant les SCoT, mais c'est une question que l'on posera sans doute cette année.

Sur certains territoires, on arrive bien à discuter entre SCoT, et sur beaucoup de thématiques : l'habitat, les déplacements, le commerce et la préservation de l'espace rural. Sur d'autres, des espaces sont centrés sur eux-mêmes. Il va tout de même falloir, soit par la loi, soit par le schéma départemental de coopération intercommunale, que l'on puisse poser ces problèmes.

## Pierre PRIBÉTICH

L'affaïssement de l'État dans son rôle de régulation, a en quelque sorte libéré les situations, mais pas forcément dans le bon sens. Les quatre territoires représentés autour de la table ronde n'ont pas de problème d'attractivité, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des territoires français. L'absence d'un État régulateur entraîne les territoires fragiles dans un cycle destructeur, parce qu'il est beaucoup plus facile de négocier lorsqu'un grand nombre d'acteurs veulent à tout prix entrer sur le territoire pour produire des opérations d'aménagement, d'urbanisme et du logement que lorsque plus personne n'est attiré par l'investissement.

Par ailleurs le Parlement et le législateur se doivent de réguler le contentieux ; il s'agit de faire respecter l'ensemble des droits, mais aussi que la procédure n'inhibe pas totalement la réalisation de projets, portés par des élus et validés par le suffrage universel et par l'intérêt général. A défaut, ces contentieux vont se renforcer, surtout sur les territoires où l'attractivité est plus forte, avec la fragilisation juridique des documents d'orientation ou généraux.

## Thierry REPENTIN

Les élus et les techniciens qui traitent de ces questions travaillent sur les documents les plus importants pour l'avenir de nos territoires, dans une grande indifférence politique, voire même une méfiance de la part des élus en général et de la population en particulier. On disait tout à l'heure qu'il fallait aller à la rencontre des élus, que l'on serait bien accueilli, mais que l'accueil serait moins bon de la part des populations environnantes concernées. C'est une vision positive, car même les élus rechignent à parler de PLU : il faut préparer les esprits.

C'est le sens de l'histoire, mais il ne faut pour autant pas avoir une vision dogmatique et dire qu'il faut faire un PLU intercommunal pour faire un PLU intercommunal. La vraie question est la pertinence du périmètre : quelle est la bonne gouvernance pour l'élaboration de ces documents ? Je pense que c'est le bassin de vie. Il faut être très vigilant sur ce qu'il va se passer dans les semaines à venir dans la commission départementale de la coopération intercommunale, car c'est là où nous devons débattre ensemble du bon périmètre pour la gouvernance. Aujourd'hui, tout le monde se focalise sur le rôle de la CDCI qui serait de remplir les zones où il n'y a pas d'intercommunalités. C'est un leurre ; c'est une des missions. Sa véritable mission est de faire évoluer les périmètres.

Par rapport à l'exemple de la question du transport, qui est indissociable de celle de l'habitat, je vous invite à écrire au Préfet pour demander de mettre la question de la compétence du transport à l'ordre du jour. Beaucoup d'intercommunalités en France sont des AOTU sans pour autant exercer cette compétence à la bonne échelle. L'exemple des communes littorales qui se trouvent à la porte de Montpellier sans pour autant être desservis par la même AOTU est représentatif. Il faut poser la question dans les CDCI. Lorsque l'on aura résolu la question de la bonne gouvernance au bon périmètre, je suis persuadé que l'on évoluera vite et mieux, y compris sur le contenu des SCoT et sur leurs déclinaisons dans les PLU. C'est ainsi que l'on règlera aussi le problème du Préfet qui souhaite définir le périmètre d'un EPFL qui lui est présenté, alors que ce n'est pas son rôle. C'est aux collectivités de définir le bon périmètre de manière pragmatique : il y a quinze EPFL en France, certains ont commencé avec quelques communes volontaristes. Avec le temps, on voit que ceux qui l'avaient refusé trouvent finalement qu'il est bien d'avoir une structure qui lutte contre la rétention et qui travaille sur du long terme. Les périmètres s'élargissent. Il faut avancer d'une façon cohérente. Nous disposons de tous les outils nécessaires. Cela demande un peu d'intelligence, de volontarisme et de mobilisation des élus sur le terrain.

## Echanges avec les participants

### Thomas LEGLATIN, Chargé de mission, Communauté de communes du Bellegardois

Je travaille dans une communauté de communes rurale qui n'a pas attendu 2013 pour s'engager dans l'élaboration d'un PLU intercommunal et d'un PLH, puisque l'on vient de prescrire l'élaboration de ces documents. Comment, aujourd'hui, allons-nous intégrer le PLH dans le PLU intercommunal, dans la mesure où tous ces documents n'ont pas la même valeur juridique ?

### Elu de la Communauté de communes du Bellegardois

La communauté de communes est rattachée au SCoT de Pithiviers. Je me demande pourquoi nous ne ferions pas une commune nouvelle de ces communautés de communes. La commune nouvelle donne la compétence générale à la communauté de communes et laisse la compétence de proximité aux communes qui redeviennent des communes déléguées. Personne n'en parle et cela me déçoit de la part du législateur. Je pense qu'il serait beaucoup plus simple de faire un PLU intercommunal actuel avec un périmètre de commune nouvelle, car la démocratie serait ainsi sauvée : toutes les petites communes voteraient directement pour un nouveau conseil municipal plutôt que d'avoir des systèmes très compliqués de fléchages et de modes de scrutin.

### Pierre PRIBÉTICH

À partir du moment où l'on a un bassin de vie, avec une aire urbaine, des fonctionnements mutualisés, des interpénétrations des politiques de transport, de politiques commerciales, etc., ..., si l'on veut faire plus que de la simple politique, avec les réels problèmes de pouvoir des uns et des autres que cela comporte, en ayant un raisonnement cohérent et lucide, on converge naturellement vers une logique de rassemblement de tous ces périmètres pour constituer une seule identité, avec notamment une élection directe.

Quand on a dit cela, on est loin d'avoir fait l'unanimité. Mais l'on converge pas à pas vers cette situation où, à terme, on devra avoir une structure unique, avec une gouvernance unique qui permettent de décliner de manière variée et cohérente l'ensemble des éléments permettant d'avoir réellement une responsabilité politique vis-à-vis de l'action menée.

Nous avons besoin des outils assurer la cohérence nécessaire, pour essayer d'avoir, au nom de la population et de l'intérêt général, la politique la plus efficace possible, dans une période où l'on doit faire au mieux avec de moins en moins de budget. A l'inverse, quand un grand nombre de personnes est responsable de différentes politiques et de différents périmètres on aboutit à la confusion.

### Gilles RETIÈRE

Mettez l'habitat au centre des problématiques de la conception du PLU intercommunal ! C'est là où vous renforcerez les centres-bourgs en milieu rural, où vous donnerez beaucoup de possibilités au niveau des équipements communaux et des prestations privées. Faites de l'habitat l'élément organisateur de ce territoire et des autres politiques un appui de celle de l'habitat ! Je ne saurais vous dire la valeur juridique du PLH. Mais, focalisez-vous sur la densité, les typologies des ménages, les formes urbaines et vous construirez !

Je suis d'accord avec M. Pribétich : nous nous dirigeons vers une communauté de gestion plus forte. Si la communauté urbaine de Nantes devenait une métropole, nous perdrons toutes les possibilités d'action. Le texte de loi ne donne pas grand-chose aux métropoles. Ce n'est pour l'instant pas très attractif, mais cela viendra. Néanmoins, il est nécessaire d'avoir des élus politiques de terrain, car, parfois, le risque pour les grandes structures est que le pouvoir soit entre les mains de quelques élus, à l'échelle communautaire et métropolitaine, avec des services forts et que la relation au terrain soit distendue. Toutefois, comme je vous l'ai dit, je favorise le dialogue de terrain avec les maires ou des personnes complètement investies dans la vie locale, car il faut bien comprendre celle-ci. Un PLU unique est tout à fait possible à condition que l'on n'uniformise pas ; les différentes communes ne sont pas identiques.

### Emmanuelle BUORD, Responsable du suivi de la politique locale de l'habitat, Brest Métropole Océane

Depuis 2007, Brest Métropole Océane mène une politique dite « de coût abordable » qui intègre entre autres le logement social. Pour sortir du coût abordable, il faut bien évidemment définir des prix de sortie maximum que l'on impose, pour une certaine part de la production, aux promoteurs, et faire le calcul arrière pour leur imposer un prix maximal de foncier. Le problème ubuesque devant lequel nous nous trouvons aujourd'hui est que la question de l'évaluation n'est pas uniquement une question en interne, mais c'est aussi celle des services des Domaines. Ceux-ci ont une position très dogmatique et cherchent absolument à nous imposer la valeur la plus récente sans tenir compte des politiques locales de l'habitat. C'est un vrai problème. Le PLH de Brest existe depuis 1991, il a été renouvelé plusieurs fois ; le POS était intercommunal en 1983 ; aujourd'hui, nous sommes en PLU intercommunal, que nous révisons, et nous faisons le plan climat. Nous sommes tous d'accord sur le principe de rendre cohérents les PDU, PLU et PLH, mais d'un point de vue juridique, du calendrier et de l'obligation de passage du PLH devant le CRH, comment fait-on ? La loi « libertés et responsabilités locales » de 2004 est très précise sur ce que doit comporter un PLH, y compris sur les engagements financiers de la collectivité. Avec la loi ENE de 2009, le droit de regard du CRH sur les PLH est devenu très important. Comment rendons-nous tout cela compatible avec la concertation, l'enquête publique du PLU et toutes les procédures liées au PLH, etc. ? Un PLH dure aujourd'hui 6 ans, un PLU n'a pas de limitation de durée ; comment faisons-nous évoluer notre PLH sans trop perturber le PLU ? Le nouveau PLU sera insuffisant pour constituer un vrai PLH, il manquera beaucoup de choses dont tout ce qui concerne la gouvernance, les partenariats, les montages financiers, etc. Ce sont des questions très concrètes, très pratiques qui nous sont posées et auxquelles nous ne savons aujourd'hui pas répondre.

### Thierry REPENTIN

Le foncier est la question essentielle pour tous les acteurs du logement social, les aménageurs dans notre pays et les collectivités locales. Accompagner les maires, sur des études pré-opérationnelles, avec une ingénierie à l'échelle d'un schéma de cohérence territoriale permet d'appréhender plus facilement la chose, par le biais d'un chiffrage du projet, de la détermination d'un compte à rebours foncier, du point d'équilibre du projet. Il faut apporter cette compétence que vous avez, mais que, hélas, peu d'élus maîtrisent compte tenu de la complexité de ces dossiers. Il faut déjà se doter de services. Cela ne résout pas tout, mais cela permet d'y voir plus clair. Il y a une vraie difficulté : dans ce pays, on manque de courage sur cette question. Malgré les avancées présentes dans le Grenelle de l'environnement sur la répartition de la plus-value foncière, qui existaient déjà dans l'ENL et dans l'ENE, nous nous demandons tous combien d'argent public doit être injecté pour compenser le coût du foncier, alors qu'il faudrait se poser la question inverse, c'est-à-dire celle du coût du foncier admissible pour que les ménages puissent se loger.

Quel est le coût du foncier ? Il y a près de six ans, un rapport est paru au Sénat, dont on dit qu'il présente un certain intérêt. En tant que rapporteur, j'ai dû supprimer l'introduction qui faisait référence au Code de l'urbanisme, qui dit : « le territoire français est le patrimoine commun de la nation ». C'est l'article 1 et tout devrait découler de lui. Or, le territoire français est plutôt l'addition de propriétés et d'intérêts particuliers. Si l'on ne renverse pas la logique intellectuelle de construction, on arrive à la situation actuelle où le prix du foncier est celui du marché. Hélas, l'État et ses services ne dérogent pas à cette analyse. J'avais tenté de dire que le coût du foncier devait être calculé sur ce qu'il permet de produire : une production de denrées agricoles. On peut avoir des variations de prix en fonction de ce qu'il produit – du blé, du maïs ou du vin –, avec une variation du prix au mètre carré. C'est vous qui créez toute autre valorisation, par des documents d'urbanisme ou par ce que vous apportez en services, en transport et en urbanisation. Il faut donc défendre l'idée que le prix initial doit être celui de la production agricole, et après on réfléchit différemment. Imaginer que les droits à construire que l'on crée dans les PLU s'éteignent au bout de cinq ans si l'on n'a pas construit, pour redevenir une zone inconstructible ; cela ne remet pas en cause la propriété, mais les discussions entre la collectivité locale et le propriétaire changeraient de nature. Se dire que l'on crée une valeur foncière, dont 80 % doit revenir à la collectivité locale et non au propriétaire, peut paraître beaucoup, mais l'on ne remet pas en cause le droit à la propriété, uniquement la répartition de la valeur. C'est ce qui existe en Suisse, en Allemagne et en Hollande, où le prix des terrains constructibles ne doit pas être trois fois plus important que celui des terrains agricoles. En France, il y a un blocage sociétal à l'égard de cette question. À partir du moment où des amendements - qui stipulaient que le prix du foncier devait permettre un équilibre réaliste - ont été déposés dans le Grenelle de l'environnement et que l'État les a refusés, on est bien en peine de demander aux propriétaires fonciers de faire un effort. Il y a un vrai chantier législatif à mener avec courage et volontarisme pour le bien des collectivités locales.

Maryse FAYE, Directrice de l'action territoriale, Conseil régional du Languedoc-Roussillon La problématique du contentieux est aujourd'hui fondée sur un nouveau phénomène : le racket. Comment pourra-t-on faire du logement social avec les phénomènes qui se développent en ce moment avec des professionnels du contentieux contre les permis de construire ? Avant, c'était le voisin qui déposait un recours contre un permis de construire. Aujourd'hui, ce sont des professionnels nationaux d'attaque de permis de construire qui se positionnent. Les promoteurs privés commencent à se mettre en association, pour dénoncer les montants trop importants qu'ils ne peuvent plus suivre. Comment pourrions-nous faire du logement social dans ces conditions ?

### Pierre PRIBÉTICH

Je ne peux qu'abonder dans votre sens. C'est la raison pour laquelle j'invite le législateur à se pencher sur ce difficile dossier du droit de recours, qui est un élément essentiel dans l'esprit du droit français, pour faire en sorte de ne pas alourdir les factures. Et notamment pour les opérations de logements à loyer modéré où nous sommes dans des équilibres assez subtils entre la qualité du bâti, le prix du foncier, etc. Dans cette configuration-là, tout allongement des délais nuit à la réalisation du projet. On ne veut pas l'aborder, parce que c'est un sujet délicat. Nous avons, au niveau de la Ville et de l'agglomération, une fragilisation juridique et un allongement des procédures, en sachant que la juridiction administrative est totalement débordée en première instance et en appel.

Le mot « racket » est fort, mais il correspond bien à une forme qui est en train de s'immiscer dans toutes les agglomérations et d'autant plus quand les victimes sont faibles, qu'elles n'ont pas la possibilité de se défendre et qu'elles doivent faire appel à des cabinets juridiques qui ne sont pas forcément spécialisés sur la question. Nous voyons bien aussi ce qu'évoquait un intervenant entre les territoires qui fonctionnent bien, qui ont une capacité à se défendre, à résister pour partie, et certains territoires qui sont démunis parce que l'État s'est retiré, créant de fait des injustices. À mon avis, c'est un élément de réflexion que les élus doivent avoir pour faire en sorte que des collectivités un peu plus faibles, un peu moins « attractives », se trouvent dans des

situations qui compliquent la mise en œuvre, puissent là aussi avoir des moyens de défense et mettre en application ce qu'elles souhaitent en termes de développement.

### Gilles RETIÈRE

Nous avons de plus en plus de recours, dont beaucoup sont abusifs. Je ne dis pas que tous nos documents sont parfaits. Il peut arriver qu'il y ait des imperfections, des erreurs sur le SCoT, le PLU ou le permis de construire. Néanmoins, un certain nombre de recours sont totalement infondés. Je regrette que l'on n'ait pas la possibilité de se retourner contre celui qui a fait un recours disproportionné, car cela calmerait peut-être ceux qui seraient tentés de le faire. Il conviendrait de rendre possible l'indemnisation d'un retard de deux ans sur une construction, causé par un recours infondé. Il faut que chacun mesure bien les enjeux.

Aujourd'hui, des dispositions de la loi ENL nous permettent de favoriser le logement locatif social. Elles sont très intéressantes pour un quartier ou une portion significative de commune. Un pourcentage de logements locatifs sociaux est imposé et respecté par les maires. Des permis de construire sont délivrés, avec obligation pour le promoteur privé de mettre tant de logements sociaux ou tant de Shon. Mais qui va vérifier que le promoteur respecte ses engagements ? Il n'y a aucune sanction. C'est une disposition intéressante, mais qui peut être levée sans que personne n'en sache rien. Selon moi, cette partie de la loi est très importante, car elle permet de diffuser le logement locatif social dans des opérations privées.

### Thierry REPENTIN

Pour conclure, je dirais : soyez optimistes malgré tout ! Nous avons vu les manques, les attentes, les expressions de désillusions. Je reste convaincu que si, lorsque vous êtes élu, vous avez un projet politique, si, lorsque vous êtes au côté des élus maîtrisant bien toutes les subtilités du Code de l'urbanisme telles que la loi SRU, ENE, ENL, vous avez un projet politique, vous arriverez, pour votre territoire, à avoir un projet d'aménagement conforme à l'attente de vos concitoyens.

Aujourd'hui, les outils existent. Certes, on est, les uns et les autres, quelquefois frustrés car on aimerait faire plus que ne le prévoit la loi. En matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, l'État reste un peu en arrière des initiatives locales. Le Grenelle de l'environnement a pris ce qui était intéressant dans certains territoires et a tenté de le traduire dans la loi. Cela signifie qu'aujourd'hui, au moment où la loi est parue, elle est déjà en retard vis-à-vis de l'intelligence locale sur certains territoires. N'attendez par ailleurs pas que les décrets sortent ! 199 décrets doivent sortir. Aujourd'hui, 30 sont publiés, dont 3 en matière d'habitat et d'urbanisme, qui ne sont pas essentiels.

Personne mieux que nous collectivement ne connaît nos territoires et donc la création des outils nécessaires au service de l'aménagement. Par exemple, il faut penser les établissements publics locaux au service du SCoT. Nous reviendrons sur le droit de préemption urbain. Au Sénat, nous avons « tordu le coup » à ce qui avait été voté dans la loi Warsmann à l'Assemblée nationale et qui était une aberration totale : on n'aurait plus pu préempter en dehors du prix du marché. Vous voyez ce que cela signifie par rapport à certaines opérations qui sont déjà difficiles à équilibrer. La question foncière est posée, je ne sais pas quand nous y arriverons, mais elle est aujourd'hui incontournable.

Certes, les choses ne sont pas parfaites. Certes, il est difficile de faire sortir du logement économiquement plus abordable pour nos concitoyens. Pour ma part, la disparition du terme « logement social » au bénéfice du terme « mixité sociale » est une vraie crainte, car il suffira de dire que le logement conventionné et qu'un certain nombre de logements de type PLI procèdent de la mixité sociale pour avoir une véritable régression

par rapport à l'offre de logements abordables. Dont acte. Il faut faire avec la loi et les moyens donnés par la loi de finances sur nos territoires respectifs. Je mène mon combat pour inverser les choses. Ayez, vous, l'ambition de vous dire que vous travaillez sur le document le plus important pour l'avenir de votre territoire. L'adhésion n'est pas aujourd'hui au rendez-vous, car vous êtes sur une technicité importante. Le Réseau des acteurs de l'habitat est peut-être le lieu le plus intéressant sur ces questions-là. Il serait bien qu'il y ait une sorte de bourse d'échanges pour dire ce qui est bien et ce qui peut être reproduit sur des territoires.

## **D. La politique locale de l'habitat et le PLH dans le nouveau cadre : quel renouveau des modes de faire ?**

---

### **1. Étude de cas : l'ECO-PLU de Dijon**

#### **Alain GRAESEL**

Comment la Ville de Dijon a-t-elle réalisé un des premiers ECO-PLU de France ? Quels en sont le contexte, les raisons de la démarche et les enjeux ; les objectifs que vous vous êtes donnés ; les impacts que cela peut avoir et les difficultés que vous avez rencontrées dans la mise en œuvre de ce projet ?

#### **Véronique VACHER, Directrice du développement urbain et de la planification, Grand Dijon**

Aujourd'hui, on prend conscience que l'on se dirige vers un urbanisme intégré. C'est ce que nous avons essayé de faire au niveau de l'agglomération au travers de l'ECO-PLU. L'agglomération dijonnaise regroupe 22 communes, avec une ville centre de 150 000 habitants et une agglomération de 230 000 habitants. L'urbanisme intégré se traduit dans l'organisation des services de l'agglomération. Celle-ci n'a pas de compétence en urbanisme et pourtant, elle arrive à établir une gouvernance globale et à mettre en cohérence l'ensemble des documents de planification. Nous aimerions aller vers un PLU intercommunal, ce n'est pas une fin en soi, mais je pense que le tout est souvent plus que la somme des parties : il y a des mutualisations, des économies d'échelle et nous sommes aujourd'hui dans un monde qui nous demande de la réactivité et du concret. En cela, le PLU intercommunal peut aussi être un défi pour l'organisation de nos territoires.

Le développement durable est la mise en cohérence des grands et des petits territoires. Au-delà du SCoT, qui a une forte entrée en termes d'habitat et de planification, nous avons une autre échelle de travail au niveau de l'agglomération : le réseau métropolitain Rhin-Rhône. Il paraît certes un peu plus éloigné des thématiques l'habitat mais il est important car il concerne les politiques de déplacement et de transport. Avec l'urbanisme intégré, il s'agit effectivement d'avoir cette transversalité et de traiter l'ensemble des thématiques du déplacement, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'activité, notamment de l'urbanisme commercial, un sujet très prégnant et souvent polémique. Les déplacements sont la colonne vertébrale de cette métropole Rhin-Rhône. L'objectif étant de pouvoir faire un aller-retour dans la demi-journée dans un espace d'une dizaine d'agglomérations.

La deuxième échelle du territoire est le SCoT, adopté en novembre 2010. Il a défini des perspectives démographiques et donc des volumes de production de logements qui se répartissent à hauteur de deux tiers pour l'agglomération et d'un tiers pour l'ensemble des autres communes hors agglomération. Le SCoT a également fixé des objectifs planchers de production et de densité, par importance de pôles urbains :

- à Dijon : 70 logements par hectare. Nous sommes largement au-delà dans certaines opérations d'urbanisme ;
- autour de Dijon, tous les territoires en tissu continu avec la ville centre : 50 logements par hectare ;
- sur l'agglomération, nous avons des communes plus rurales, en tissu discontinu, où la performance des transports collectifs est moins bonne et où la densité descend à 25 logements par hectares ;
- dans les « pôles-relais », avec des villes motrices, dont la population avoisine les 5 000–10 000 habitants, comme Gevrey Chambertin : 30 logements par hectare ;
- dans « les pôles de proximité » : 25 logements par hectare ;
- pour l'ensemble des autres communes plus rurales : 12 logements par hectare.

Enfin, le SCoT impose 20 % de logements sociaux sur les opérations de plus de 30 logements.

### Christophe BÉRIION, Directeur général d'ORVITIS

Depuis les années 1980, la population de l'agglomération est relativement stable. Les familles avec enfants avaient du mal à trouver des logements dans le cœur de l'agglomération. Elles quittaient le centre-ville pour s'installer en périphérie ou dans les zones du SCoT.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la ville de Dijon compte 15 % de logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU. Quatre communes de plus de 3 500 habitants sont déficitaires en logements sociaux. Sur l'agglomération, nous avons un total de 18 % de logements sociaux. Nous voyons tout de suite les feuilles de route qui seront fixées dans les orientations. Plus de 5 000 logements sociaux sont aujourd'hui en attente pour les familles. Nous sentons bien un déficit de logements et une pression sur le logement. Enfin, 36 % du logement social sont concentrés sur deux quartiers uniquement.

### Véronique VACHER

Au-delà de la thématique habitat, lorsque nous avons révisé le plan d'occupation des sols pour le transformer en PLU, nous étions aussi à la conjonction de dossiers qui arrivaient au bon moment, soit :

- un projet de transport important : un tramway de 20 kilomètres de voie et un plan de déplacement urbain en révision ;
- un deuxième PLH, après un premier qui avait réussi à tenir ses engagements, a été adopté en juin 2009 et a fixé une nouvelle feuille de route en matière de production de logements, de qualité environnementale des logements neufs et de réhabilitation de logements anciens ;
- un plan « Énergie Climat » qui débutait.

L'ECO-PLU a fait la synthèse de ces politiques territoriales, en matière de déplacements, d'habitat et d'attractivité économique dans ce document de planification, pour la ville de Dijon. Les objectifs du PLH étaient de relancer la construction neuve dans un souci de mixité sociale et générationnelle, afin d'offrir un parcours résidentiel à tous sur l'agglomération, et de rattraper un déficit en logements sociaux : le PLH a fixé

une production de 1 900 logements par an, avec 550 logements locatifs sociaux, dont 450 à produire pour la Ville de Dijon ; et des objectifs en accession sociale de 200 logements par an.

Un service a été créé au sein de l'agglomération : la Mission production de logements, qui instaure un partenariat entre les promoteurs et les bailleurs. On suit les projets au-delà des permis pour contrôler l'accession sociale. Concernant le logement social, nous n'avons pas trop de craintes. Un des points forts du nouveau PLH, qui n'existait pas dans le précédent, a été la territorialisation des objectifs de production de logements, et suivant différentes catégories : le locatif social, le locatif privé conventionné, l'accession sociale abordable et le logement libre.

### Christophe BÉRIION

Nous nous sommes donné jusqu'à 2020 pour rattraper le retard vis-à-vis de l'article 55 de la loi SRU. Il était intéressant d'aller vers cette segmentation de la ville pour connaître le pourcentage de logements sociaux sur les 22 communes du grand Dijon, et fixer les objectifs à atteindre demain.

### Véronique VACHER

Le PLH a aussi fixé des types d'habitat « individuel », « collectif » et « habitat intermédiaire ». L'objectif est la gestion économe de l'espace et donc, d'éviter l'étalement urbain et favoriser la densité. Dans les programmes de logement des communes autour de la ville centre sont ainsi inscrits un taux maximal d'un tiers de maisons individuelles, un taux minimal d'un tiers d'habitat intermédiaire et un tiers de collectif. L'article 2 de l'ECO-PLU fixe les occupations du sol admises ou soumises à autorisations spéciales. Le territoire de la Ville de Dijon a été découpé en neuf quartiers, à l'intérieur desquels nous avons l'indice de mixité actuel, (le pourcentage de logements locatifs sociaux parmi l'ensemble des résidences principales) et l'objectif qui a été fixé pour les programmes de plus de 1 500 m<sup>2</sup>, c'est-à-dire de plus d'une vingtaine de logements.

### Christophe BÉRIION

Il a été tenu compte de nouveaux éléments, comme la mise en place future du transport en commun en site propre. Tout le long du réseau du tramway, une possibilité de densification a été ainsi mise en place. Elle conduira à terme à de nouvelles opérations avec des indices de mixité de 40 %, pour combler le déficit de certains quartiers.

Comme opérateur représentant la famille du logement social, nous pouvons, avec les promoteurs privés, nous féliciter de la démarche du Grand Dijon qui nous a tous réunis en groupes de travail pour faire la critique constructive du POS et amender un certain nombre de règlements pour faciliter la production de logements, alors que nous avons des problèmes de reculs, de contraintes liées aux coefficients d'espaces verts ... Nous avons aujourd'hui pu intégrer ces derniers au niveau des toitures-terrasses. Un certain nombre de réglementations ont ainsi pu évoluer.

Un grand travail partenarial a été fait avec les promoteurs. La spécificité de la Ville de Dijon est de maîtriser un bon nombre d'emprises foncières sur les anciennes emprises militaires. Cela nous a permis de travailler avec beaucoup plus de sérénité avec l'ensemble des opérateurs. Le prix du foncier est en effet monté jusqu'à plus de 750 euros le mètre carré de Shon. Dans une agglomération comme celle de Dijon, en zone 2, ces coûts sont prohibitifs par rapport à la valeur réelle du terrain. La possibilité aujourd'hui de travailler avec le Grand Dijon qui maîtrise toutes les aides à la pierre, permet d'éviter la surenchère entre

opérateurs. Arriver à travailler en intégrant bien les contraintes d'un bailleur social sur une opération évite beaucoup de désillusion au promoteur et à celui qui reprendra les logements. Derrière tout cela, le promoteur intègre tout de suite la charge foncière sur laquelle il peut se positionner et l'indice de mixité qu'il doit respecter.

Une charte déontologique a été intégrée au cahier des charges. Cela permet d'avoir un cahier de prescriptions techniques très claires entre les bailleurs pour éviter cette surenchère que les promoteurs peuvent faire pour acheter un certain nombre d'opérations. La collectivité peut distribuer du foncier à des prix abordables pour répondre aux orientations, parce qu'elle a pu anticiper les surenchères des promoteurs et qu'elle a eu la chance d'avoir des emprises importantes qu'elle a réussi à récupérer.

Pour nous, bailleurs sociaux, la charge foncière nous est cédée à 150 euros le mètre carré de Shon. Avant 2008, nous avons racheté à des promoteurs privés, dans le cadre du plan de relance, des Shon qu'ils ont achetés à plus de 700 euros le mètre carré. Ce système de régulation est extrêmement important et nous permettra de réaliser des opérations. Avec 80 % de notre production en BBC, nous sommes déjà en train de travailler sur du logement passif.

Nous travaillons enfin avec le Grand Dijon sur l'ensemble des DIA qui pourraient, au vu des charges foncières et des coûts, permettre de mobiliser des tènements fonciers ou des immeubles en dessous des règles de 1 500 m<sup>2</sup>. Avec le portage du foncier par l'EPFL, les promoteurs sociaux ont des décotes de 30 % par rapport au prix des Domaines, ce qui nous permet de réaliser nos opérations. En 2001, nous produisons 150 logements sociaux par an ; en 2008, 550. Cette année, nous allons en produire pratiquement 750, ce qui montre bien que, avec une politique volontariste et les outils actuels, l'on arrive à produire du logement.

### Alain GRAESEL

Comment résumeriez-vous la démarche dans ses objectifs et ses grandes innovations ? Quelles sont les difficultés que l'on peut éventuellement anticiper de façon à être certain d'arriver au bout du projet ? Comment cela se passe-t-il dans le partenariat précisément ?

### Christophe BÉRIION

La clé de la réussite tient en deux mots : anticipation et travail partenarial. Et comme tout dispositif, il peut encore être amendé.

### Véronique VACHER

L'idée de l'ECO-PLU était de faire une ville évolutive et innovante, qui intègre les problématiques d'habitat : le logement pour tous et la satisfaction d'un parcours résidentiel sur l'agglomération. Tout est perfectible. Une cellule « Production de logements » suit ainsi pas à pas la production et fait un retour sur ce que l'on doit mettre sur le marché, avec quelle typologie ; elle détermine s'il faut par exemple réinjecter un peu plus de grands logements ou pas, ... Nous réfléchissons par ailleurs à mettre en place des dispositions anti-spéculatives dans les cessions foncières que l'on réalise puisque le nerf de la guerre sera l'accession abordable.

## Echanges avec les participants

### Sylvie RUIN, Directrice du logement, Communauté urbaine d'Arras

Comment avez-vous juridiquement défini la notion d'accession sociale et abordable pour qu'elle soit opposable aux promoteurs dans le cadre du PLU ? J'ai trouvé cette notion d'indice de mixité très intéressante, mais de la même façon, comment avez-vous traduit cet indice dans le cadre du PLU ? Est-ce au travers de servitudes de mixité, d'emplacements réservés... ?

### Christophe BÉRION et Véronique VACHER

Il est bien évident que certains jouent avec la définition de l'accession sociale. Il n'y a juridiquement pas de termes. La collectivité essaie d'imposer des prix de revente pour définir ce qu'est l'accession abordable. La définition donnée au niveau du Grand Dijon, qui n'est juridiquement pas totalement garantie, est : l'accession sociale assistée d'un PSLA ou financée par les coopératives. Nous avons la chance, sur la région dijonnaise, d'avoir des coopératives HLM dont la finalité est de faire de l'accession sociale ou de la location abordable. Comme nous maîtrisons des tènements fonciers suffisamment importants, certains peuvent être réservés à l'accession sociale, à la promotion privée et au locatif social en respectant les grandes orientations.

L'ECO-PLU est en ligne sur le site du Grand Dijon et, à l'article 2, un tableau, indique un découpage par quartier, les indices de mixité pour les programmes neufs de plus de 1 500 m<sup>2</sup> de Shon : <http://plu.grand-dijon.fr/dijon.htm>

### Intervenant

Deux articles du Code de la construction et de l'habitation autorisent aujourd'hui les sociétés HLM et les offices à réaliser des opérations d'accession sociale. Cela peut être un mode de réponse pour les collectivités et face à la promotion privée qui veut parfois faire passer de l'accession un petit peu abordable pour de l'accession sociale. Le partenariat avec les bailleurs sociaux va être très important, car l'urbanisme de projet peut donner beaucoup d'idées aux promoteurs sur des territoires attractifs. Et n'oublions pas que le partenariat doit être complet ; l'habitat ne se fait pas que sur de grands projets, On a aussi besoin de partenaires fiables pour des petites opérations de logements, pour une maison ultra sociale ou un foyer.

### Christophe BÉRION

Je partage complètement cette remarque. En 2008, nous n'avions pas une forte relation de confiance avec les promoteurs privés qui, au niveau de l'agglomération dijonnaise, venaient uniquement « faire des coups ». En deux ans, le langage a beaucoup évolué et aujourd'hui, tout le travail mené nous a permis, nous bailleurs sociaux, de ne pas rougir devant la promotion privée, de mieux nous connaître et surtout, de montrer à l'ensemble des acteurs que, souvent, un bailleur social réalise des programmes beaucoup mieux et de manière plus intelligente qu'un promoteur privé.

## 2. Étude de cas : le SCoT du Grand-Lyon

**Michèle CIAVATTI, Chargée de mission, Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise**

Le deuxième SCoT de France n'est pas forcément le plus exemplaire. Pour commencer, je voudrais dire que chaque procédure naît dans un territoire particulier et les expériences ne sont absolument pas comparables les unes avec les autres. A cet égard, le périmètre du SCoT de Lyon n'est pas très pertinent : 73 communes pour une agglomération de 1,3 million d'habitants avec le Grand-Lyon, qui occupe 58 communes et est de ce fait notre actionnaire majoritaire, deux intercommunalités et des communes isolées. Ce territoire est beaucoup plus petit que l'aire urbaine : l'aire des relations domicile / travail de Lyon est gigantesque, mais encore beaucoup plus petite que l'aire métropolitaine, que nous avons coutume d'appeler « interscot », qui rassemble 3 millions d'habitants.

Nous essayons donc d'organiser un territoire sur la moitié de l'aire qu'il faudrait saisir réellement pour pouvoir véritablement impulser un certain nombre de choses. Mais nous faisons avec ce que l'on a. Et nous avons la chance d'avoir, sur ce territoire-là, des habitudes de longue date de planification et de coopération entre acteurs, parmi lesquels j'inclus l'État. C'est un allié précieux et notamment sur la question du logement social.

Le SCoT est évidemment SRU, il a été élaboré entre 2004 et 2010. Ce n'est donc pas un SCoT Grenelle. Néanmoins, comme les lois Grenelle étaient en élaboration à ce moment-là, nous l'avons fortement imprégné d'exigences environnementales, en nous appuyant sur une culture grand-lyonnaise déjà relativement exemplaire sur ce sujet. Nous ne sommes pas inquiets concernant la « grenellisation » de notre SCoT, même si les outils de calibrage de la consommation foncière sont tout de même très contraignants. Les bases de données s'améliorent, mais des incertitudes demeurent sur ces questions-là.

Comment travaillons-nous dans un SCoT qui compte trois intercommunalités, une très grosse et deux petites, dont l'une d'entre elles a été défensive par rapport au Grand-Lyon ? Nous avons eu de la chance, car les calendriers en matière d'habitat étaient en interaction : le SCoT a ainsi été approuvé en 2010 et les trois PLH se terminent dans trois ans, ce qui permet de commencer à réfléchir sur leur mise en compatibilité avec le SCoT pour les trois prochaines années, en attendant l'élaboration de nouveaux PLH. Nous avons fait en sorte que les ateliers préparatoires du PLH et du SCoT soient des lieux d'échange. Dans les ateliers de préparation du SCoT figuraient ainsi les bailleurs et la promotion, avec qui nous avons discuté. Les bailleurs réunis dans ABC HLM ont apporté beaucoup d'éléments au SCoT et c'est la raison pour laquelle il a une tonalité logement social importante. Le SCoT et le PLH ont été des lieux de pédagogie. Notre SCoT s'inscrit ainsi d'entrée de jeu dans la métropole, grâce à une coordination étroite avec nos collègues des onze autres SCoT, au sein de l'interscot. Nous avons un maillage de villes très importantes autour de Lyon, comme Saint-Étienne, Villefranche ou Vienne. Il y a autour de nous une armature urbaine solide, une discussion et des actions communes. Nous avons par exemple créé, avec l'agence d'urbanisme de Lyon, un guide habitat pour nos 800 maires, pour parler des questions d'habitat.

Concernant les orientations du SCoT pour 2030, nous avons fait le choix du développement résidentiel, parce que nous pensons que c'est en accueillant beaucoup et en conservant les habitants déjà présents à Lyon que nous éviterons l'excès des déplacements domicile/travail d'une part, et que nous ralentirons la périurbanisation, d'autre part. Une recherche d'adéquation de l'offre à la demande est au cœur de tous les SCoT et prend chez nous la forme d'un effort accru sur le logement social. La question urbaine et celle de la spatialisation doivent être également très présentes. Nous avons mis l'accent sur une urbanisation multipolaire. Il existe une grande différence par rapport au schéma directeur de 1992 : le schéma de l'époque parlait d'un grand centre et d'une première couronne. Nous considérons aujourd'hui qu'il y a 22 polarités, la plus

grosse étant Lyon Villeurbanne, et autour desquelles l'agglomération de demain doit être construite. C'est aussi autour d'elles qu'il faut faire des politiques ambitieuses d'habitat, du logement social et du transport. Concernant l'exigence environnementale, nous sommes restés dans l'enveloppe urbaine du précédent schéma directeur. Nous allons accueillir ainsi deux fois plus d'habitants, par rapport au précédent schéma directeur, avec une enveloppe urbaine constante. Il est donc facile d'imaginer ce que cela signifie en termes de densification.

La référence métropolitaine se traduit aussi, *a minima*, par des objectifs démographiques concertés. Il faut rester très prudent néanmoins car personne ne contrôle la démographie. Cela étant, nous nous sommes entendus sur des objectifs communs à l'échelle des 11 SCoT, qui derrière, commandent les politiques de l'habitat. Nous avons territorialisé simplement à l'échelle de quatre commissions du SCoT, qui sont parfaitement convergentes avec les secteurs de PLH : ces secteurs sont inscrits dans ces quatre commissions et nous avons territorialisé des objectifs de production de logement sur ces territoires.

Comme je le disais, avec 150 000 habitants supplémentaires, nous avons le double de la croissance démographique de 1982–1999, mais la moitié de la croissance à l'échelle de l'aire métropolitaine. L'objectif du développement résidentiel est plus élevé que celui des précédents PLH : nous ambitionnons une production neuve de 7 500 logements par an, quand les PLH étaient à 6 900 il y a trois ans.

### Michel ROUGE, Chargé de mission Habitat, GRAND LYON

Nous sommes dans un contexte où il ne faut pas attendre de détente sur les marchés du logement. Selon les chiffres de la projection démographique, 300 000 habitants voudraient vivre dans l'agglomération lyonnaise d'ici 2030. Nous avons une hypothèse volontariste d'accueil de 150 000 habitants sur le territoire du SCoT. Cela signifie que 150 000 habitants vont s'installer ailleurs. Cela renforce la nécessité de travailler avec les autres SCoT pour que cet accueil se fasse correctement. En proportion, l'augmentation de population dans ces territoires périphériques sera bien supérieure à l'augmentation du territoire centre, qui est de loin le plus peuplé. Mais, quand on réfléchit en termes de marché du logement, si l'on considère que l'évolution des prix est principalement guidée par la pénurie de l'offre, une agglomération de ce type sera toujours en déficit d'offres dans sa partie centrale. Si nous voulons offrir à la population du Grand-Lyon une gamme de logements suffisamment diversifiée, il faut donc trouver les moyens d'une régulation autre qu'économique pour éviter la dérive parisienne.

### Michèle CIAVATTI

L'ambition est de construire entre 50 000 et 60 000 logements sociaux d'ici 2030, ce qui signifie 3 000 par an, soit 30 % à 40 % de la production neuve. L'objectif est d'atteindre entre 28 % et 30 % du parc de logements sociaux en 2030, sachant que nous sommes aujourd'hui à 23 %. L'agglomération lyonnaise étant bâtitrice, nous courons sans arrêt après l'objectif ; puisque nous construisons beaucoup, il faut toujours monter la part de logement social. Nous avons des objectifs de rééquilibrage territorial : nous connaissons un gros déficit à l'Ouest, un excès à l'Est. Étant la deuxième ville universitaire de France, nous avons aussi des objectifs importants en matière de logement social étudiant. Le Grand-Lyon n'a pas la compétence logements étudiants mais a néanmoins de grandes ambitions en termes de développement universitaire. Une vraie question se pose ici.

## Michel ROUGE

Nous affichons un objectif de 3 000 logements sociaux à livrer chaque année : dans le PLH adopté en 2007, nous étions à 2 500–2 600. Ce dernier chiffre n'avait pas été calculé en fonction des besoins de l'agglomération mais en fonction des capacités foncières, économiques et financières que l'on estimait pouvoir atteindre à cette époque-là. Passer à 3 000 nécessite des moyens supérieurs. Dans les années qui viennent de s'écouler, nous avons fait beaucoup plus. Mais nous sommes tous convaincus que le chiffre que nous avons atteint en 2010 est un pic et que nous devrions assez vite redescendre, compte tenu notamment des enjeux financiers qui pèsent sur les finances publiques. De fait, si nous voulons tenir ce rythme sur une durée assez longue, il faudra trouver d'autres systèmes pour produire du logement à loyer abordable.

## Michèle CIAVATTI

Nos objectifs de logements sociaux sont aussi territorialisés par commission, ce qui laisse toute possibilité au PLH de faire les réglages qui s'imposent. Le SCoT de Lyon donne le cap et ne descend pas dans le détail.

Le développement est polarisé dans 21 grosses communes bien desservies en transport en commun. Les sites d'intervention foncière prioritaire sont localisés là et nous y ferons un effort plus important de performance environnementale. Ces 21 polarités concentrent beaucoup de devoirs et donnent des droits, mais elles ont aussi une responsabilité dans l'urbanisation des vingt prochaines années. Notre SCoT « orienteur », définit des valeurs dites « pour les PLU », en termes de densité de logements à l'hectare pour les polarités et le reste du territoire urbain. En dehors des polarités, les gares, les lieux de transit, les sites de projet sont des lieux d'intensification forte du développement résidentiel. Ils sont bien évidemment cartographiés.

Les orientations pour améliorer le cadre de vie sont la réhabilitation du parc de logements anciens, grâce au diagnostic des plans « énergie climat » ; l'amélioration énergétique de l'habitat ; une très forte accentuation sur la place de la nature en ville, les continuités écologiques.

Pour suivre les SCoT, un observatoire partenarial de l'habitat se crée sous la double maîtrise d'ouvrage Sepal/SCoT Grand Lyon. Le vice-président a absolument voulu élargir cet observatoire à tous les acteurs, avec un partenariat de l'État, qui n'apporte pas d'argent mais des bases de données. Nous allons réaliser une mise en compatibilité glissante des PLH avec le SCoT, dont l'objectif est d'arriver en ordre de marche en 2014, pour avoir des PLH dans la dynamique du SCoT. Enfin, de nouveaux chantiers s'ouvrent : le logement étudiant ; le Grand-Lyon a fait son plan « Énergie Climat », la Région fait le sien et nous voyons comment les choses sont complexes sur ces questions-là. Quelles seront nos priorités d'action ? Faudra-t-il réhabiliter beaucoup ou peu de logements ? Voilà le genre de chantiers qui s'ouvrent entre les SCoT, les Régions, les grandes collectivités locales. Là est vraiment la grande nouveauté du Grenelle.

## Michel ROUGE

L'élaboration des documents Grenelle va nous conduire à établir une meilleure cohérence entre les politiques de l'habitat et les autres politiques sectorielles : déplacements, développement économique, etc. Ce sera aussi, pour la politique de l'habitat, un moment fort pour essayer de traduire de façon plus opérationnelle et juridique les objectifs du PLH. Mais il ne suffit pas de donner des règles aux acteurs ; il faut aussi assurer que les acteurs sont capables de s'en saisir et qu'elles soient compatibles avec leurs contraintes économiques. Si les règles sont trop défavorables, personne ne s'en saisira et elles resteront sans effet. Si elles sont trop favorables, elles vont pousser les prix à la hausse. Cela doit nous conduire à réfléchir à l'articulation entre la règle du PLU, la fiscalité et la régulation économique.

## Echanges avec les participants

### Guillemette LESCURE, Chef de service Plan Stratégique de Patrimoine, Lille Métropole Habitat

Concernant le logement social, vous avez bien indiqué que les objectifs de production étaient largement atteints. Je souhaitais savoir si c'était aussi le cas sur l'accession sociale et la production privée, et si, sur cette dernière, il y avait aussi une adéquation au besoin c'est-à-dire une connexion entre les prix et la capacité à acheter dans votre métropole. Deuxièmement, je trouvais les éléments sur le référentiel pour les opérations d'aménagement, pour les constructions, très intéressants. J'aurais aimé savoir comment cela avait été construit, quel caractère cela avait, si c'était juste informatif ou si cela allait un peu plus loin. Comptez-vous réaliser un suivi de ces référentiels pour voir comment la qualité est abordée au fur et à mesure des actions qui découleront des opérations d'aménagement et de construction sur votre territoire ?

### Michel ROUGE

La production de logements neufs qui était visée à 6 900 dans le SCoT atteint 8 000 à 10 000 logements dans les années 2007–2010. Les 5 000 logements financés en 2010 sont à référer à 10 000 logements neufs commencés sur le territoire, même si le financement et le démarrage du chantier ne se font pas la même année. Cela montre bien que l'impact de la dynamique de marché est très fort, surtout dans des agglomérations attractives comme la nôtre. Néanmoins, cette dynamique a un inconvénient que vous avez pointé dans votre question : les prix de marché s'envolent presque aussi vite que le nombre de logements produits et le coût de production d'un logement social ou intermédiaire s'accroît au fur et à mesure que les prix de marché augmentent. Le poids sur les dépenses publiques s'accroît d'autant. Nous avons là un vrai problème qui nous conduit à mettre en avant cette notion de régulation économique : on ne peut pas continuer à avoir ce type de résultat dans la durée si les prix de marché continuent de s'envoler de cette manière.

### Michèle CIAVATTI

Il y a un référentiel habitat durable Grand-Lyon. L'idée est de pouvoir étendre les bonnes pratiques sur les intercommunalités périphériques, pour les référentiels habitat et zones d'activité. Notre ambition dans le SCoT est de transférer des outils qui existent à l'échelle du Grand-Lyon, de la ressource intellectuelle, de l'ingénierie, sur les intercommunalités périphériques. Les périphéries, qui étaient complètement démunies en logement social et où le terme était même parfois totalement tabou, ont aujourd'hui des bilans de PLH tout à fait exceptionnels en matière de logement social.

## E. Quels partenariats et méthodes de travail dans l'élaboration des documents de planification urbaine ?

### Alain GRAESEL

Les questions que nous allons nous poser maintenant concernent les nouveaux modes de partenariat rendus nécessaires par l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme, l'organisation qu'il faut mettre en

place pour tenir compte de l'ensemble des points de vue, ceux des EPCI, des communes membres, des services de l'État, des organismes HLM, du privé, etc., dans le nouveau dispositif.

### Jean NIKA, Conseil technique, L'Union sociale pour l'habitat

Je ne parle pas strictement au nom de l'Union sociale pour l'habitat, mais plutôt en retour de ce qui nous remonte d'organismes et de collectivités dans un certain nombre de groupes de travail sur les questions d'aménagement et de montage d'opérations complexes que nous organisons périodiquement.

Dans les années qui viennent, nous risquons d'avoir un certain nombre de cas de figure différents, selon que l'on aura un SCoT assez précis, y compris en matière de prescription logement, des PLU assumés comme devant rester communaux ou selon que l'on aura des PLU intercommunaux avec tous les problèmes que nous avons pu soulever auparavant.

Par essence, les organismes de logements sociaux sont les partenaires naturels, si ce n'est institutionnels, des collectivités. Dans le contexte actuel, beaucoup de choses sont proposées, en matière d'urbanisme et de réforme des collectivités territoriales. L'idée est que les organismes montent encore plus en amont de la construction, pour se positionner très tôt auprès des collectivités, y compris lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Concernant le chantier « urbanisme de projet », nous devons être, organismes HLM, partie prenante, en partant du constat que tous les nouveaux outils – les secteurs de projet, les déclarations de projet, les projets urbains partenariaux – sont ouverts aux organismes HLM qui peuvent en avoir l'initiative au même titre que les opérateurs privés.

Le Grenelle parle évidemment beaucoup d'environnement et d'écologie, mais très peu du développement social et du caractère intégrateur de tous ces nouveaux quartiers que nous développerons, sous un label ECO-QUARTIER ou sous un autre. Le premier champ de partenariat qu'il importe de consolider est celui avec les collectivités. C'est à la fois un partenariat opérationnel et culturel : il s'agit de partager une nouvelle culture urbaine et un même langage avec elles.

Une nouvelle forme de partenariat se développe, avec les opérateurs privés. Les secteurs de mixité sociale sont les zones de PLU où un quota de logements sociaux est demandé dans toute opération d'initiative privée. Cela a certainement été un facteur initiateur de ce type de partenariat, mais il ne faut pas réduire ces coopérations au champ de la VEFA. On constate aujourd'hui qu'un bon nombre d'organismes HLM répond avec des privés à des consultations sur les opérations d'aménagement, sur des ECO-QUARTIER. Ces partenariats avec le privé sont un intéressant facteur de mixité. Il ne faut pas confondre les partenariats privés avec ce que le législateur appelle « partenariat public privé » ou « contrat de partenariat » ; je parle là de partenariats opérationnels sur des réalisations d'aménagement, de promotion ou de construction.

La question foncière est fondamentale : les établissements publics fonciers, nationaux ou locaux, ont une expertise dans ce domaine-là, qui en font des partenaires extrêmement précieux pour nous. Concernant les coopérations inter-organismes sur un certain nombre de grandes collectivités, les questions posées sont à des échelles telles que parfois ce sont des groupements ou des associations d'organismes qui pourront y répondre.

Produire du logement social, c'est produire un habitat pécuniairement accessible à nos contemporains. De ce point de vue, là où il n'y aurait pas de politique active de la collectivité, on peut s'inquiéter de savoir si la vision de l'urbanisme qui découle du Grenelle ne risque pas d'aboutir parfois à un certain malthusianisme. Si on limite le foncier nu accessible pour préserver les espaces naturels ou agricoles, si on renchérit les coûts d'aménagement, soit sous forme d'ECO-QUARTIER, soit en transformant des friches urbaines ou industrielles,

si, de plus, on impose des logements hyper normalisés avec des surcoûts, en l'absence de cette action publique forte, ne courrons-nous pas un risque de surcoût qui ferait que ces nouvelles productions ne seraient pas forcément accessibles à beaucoup de nos contemporains ? Les grandes collectivités disposent de l'ingénierie qui permet d'aller dans le sens d'une maîtrise de ces éventuels effets pervers. Les collectivités de taille moyenne ne disposent peut-être pas complètement de cette ingénierie et c'est peut-être là que des soucis peuvent advenir.

Concernant les attentes en matière de SCoT et de PLU, le travail entre organismes, associations régionales et collectivités, en particulier dans le champ des PLH est ancien et rôdé. Il a connu un point culminant au moment de la signature des conventions de délégation, avec la nécessité de mettre en cohérence les PLH et les programmes patrimoniaux des organismes. Ceci a connu un nouvel ajustement avec la signature des conventions d'utilité sociale mais nous sommes restés sur des réflexions assez générales et assez programmatiques, même si, avec la sectorisation des PLH, nous avons commencé à réfléchir à une inscription spatiale de cette programmation. De ce point de vue-là, nous avons vu d'un assez bon œil l'idée d'intégrer des PLH dans des PLU intercommunaux. Nous avons déjà vu tous les inconvénients qui pouvaient en résulter, les difficultés d'ordre juridique à fondre en un seul document, un document prescriptif comme le PLU et un document programmatique et parfois plus indicatif comme le PLH. C'est un chantier largement ouvert et nous serons particulièrement attentifs à toutes les expériences d'intégration de ces documents de deux natures différentes.

Nous souhaitons enfin être partie prenante de cet urbanisme de projet, dès l'amont, lorsque se définiront les projets, les secteurs de projet et leur contenu, pour y faire valoir la nécessité que ces projets, outre leurs qualités urbaine et environnementale, aient ce caractère d'intégration sociale, c'est-à-dire qu'ils contribuent également à traiter efficacement la question du logement de populations qui se paupérisent, voire se marginalisent. Nous souhaitons être présents très en amont pour aider les collectivités à actionner du mieux possible les divers leviers dont elles disposent pour la production de logements sociaux. Nous avons aujourd'hui une petite difficulté d'observation : nous ne savons pas très bien, dans une agglomération donnée, ce qu'il se produit quantitativement dans les secteurs de mixité sociale, dans des opérations d'aménagement d'initiative publique ou par l'action foncière propre ou appuyée sur un EPF des organismes eux-mêmes. C'est un champ que nous souhaiterions éclaircir et traiter avec les collectivités.

Sur le plan opérationnel, tous les dispositifs nouveaux qui ont été décrits sont aussi ouverts aux organismes et nous comptons bien les utiliser.

### Alain GRAESEL

Il n'est pas facile de trouver des arbitrages entre les différents acteurs des projets qui peuvent avoir des enjeux passablement différents ? Quelle est l'expérience de Poitiers à ce sujet ?

### Axel DAVID, Directeur de l'Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat en Poitou-Charentes

Il y a certes des enjeux différents, mais aussi une différence de temporalité à les repérer. C'est ce que nous avons connu à Poitiers. Nous sommes un territoire qui a normalement tout pour être dans un marché plutôt en tension : un fort développement démographique, une université qui connaît un fort taux de remplissage, un bon développement économique. Néanmoins, les organismes ont été en situation de percevoir, avant les autres, une détente forte du marché et que ce qu'il était produit en matière d'urbanisation sur le territoire du Grand Poitiers et les territoires adjacents venait déséquilibrer le marché.

Finalement, tout l'enjeu des politiques locales qui étaient en renouvellement il y a deux ans, était de faire discuter ensemble la collectivité, les bailleurs et les autres opérateurs pour mieux adapter notre stratégie globale. Les bailleurs s'étaient déjà regroupés et parlaient d'une seule voix au travers du groupement des bailleurs sociaux, ils étaient devenus des opérateurs fonciers, les enjeux de développement urbain se modifiaient et nous percevions déjà des difficultés sur certains quartiers. C'est dans ce contexte-là qu'il a été décidé d'élaborer en même temps le PLH et le PLU intercommunal sur un même périmètre ; la contribution des bailleurs s'est faite ainsi sur le PLH et le PLU, afin que ce l'on définissait en termes de stratégie d'habitat dans le PLH se traduise bien en termes de PLU.

### Alain GRAESEL

Quelle est la place attendue des agences d'urbanisme et des organismes dans l'élaboration des documents ?

### Axel DAVID

Nous n'avons pas d'agence d'urbanisme à Poitiers, ce qui nous a obligés à développer des compétences en interne et à mieux travailler avec les services du Grand Poitiers qui étaient bien structurés sur ce sujet. Nous avons, les uns et les autres, des dispositifs d'observation. Nous avons mieux mutualisé nos moyens et étions en meilleure capacité pour pérenniser notre culture commune. C'était vraiment l'enjeu. Finalement, chacun conserve sa stratégie : les bailleurs conservent individuellement leur stratégie propre et ont une stratégie collective définie. La collectivité développe, dans son PLH et son PLU, des stratégies et des politiques dans lesquelles nous nous inscrivons.

### Pascal DUBALLET, Directeur du service Urbanisme, Grand Poitiers

Le territoire du Grand Poitiers n'est pas grand. L'agglomération compte en moyenne 130 000 habitants, dans une aire urbaine de 250 000 habitants. La ville centre comprend un peu plus de 90 000 habitants, dont 25 000 étudiants, la moitié d'emplois publics ou parapublics, il y a encore des militaires et quasiment pas d'industrie – il n'y en a jamais eu. Cela signifie que nous n'avons pas de friche industrielle, militaire comme ailleurs.

Concernant les méthodes de travail, nous avons commencé à réviser le PLH, le PDU et le PLU ensemble. Nous avons travaillé dans des ateliers pour partager un diagnostic commun et formuler ensemble le PADD, le document cadre pour l'ensemble des documents. À partir de là, nous avons décliné notre projet quartier par quartier, dans le cadre du PLU intercommunal qui porte sur douze communes. Sur chacun de ces territoires élémentaires, soit une vingtaine au total, nous avons essayé avec les organismes HLM et les comités de quartier, de travailler sur un projet intégrant les déplacements, l'habitat, la proximité, etc.

Nous donnons la priorité à la protection des tissus et à la rénovation du patrimoine ancien. Nous avons fait faire une étude, que nous avons traduite en orientations d'aménagement qui permettent à chacun de rénover une maison ancienne ou un ensemble ancien, en arrivant à peu près au BBC rénovation énergétique, sans dégrader le caractère patrimonial d'origine.

Nous avons aussi travaillé sur les modalités de renouvellement urbain. N'ayant pas de friches, nous étions obligés de faire du micro-renouvellement. Beaucoup d'opérations se font aujourd'hui dans les quartiers pavillonnaires assez peu denses, par des promoteurs qui achètent un ou deux pavillons pour faire de l'individuel dense ou du petit collectif. L'objectif pour nous était moins la densité – car, de toute manière, nous

attendons toujours une densité dix à vingt fois supérieure à ce qui est présent – que la qualité de ces opérations. Le collectif avait une image dégradée sur le territoire auprès de la population. Si la seule image que l'on a du collectif est celle des logements de Robien, mal étudiés, mal construits, mal isolés et invivables, la population rejette la densité. Il fallait reconstruire une image positive de la densité, du collectif mais avec d'autres formes possibles. Nous n'en sommes qu'au début.

Les différences éventuelles d'intérêts entre l'agglomération et chaque commune se sont plutôt bien gérées car nous avons un vrai projet d'agglomération depuis les années 2000 qui nous a permis d'apprendre à bien travailler ensemble. Cela étant, il faut savoir de temps en temps sacrifier un peu son projet pour préserver l'essentiel, la cohérence au niveau de l'agglomération, et ne pas perdre de communes si le projet devait devenir insupportable pour elles.

Au-delà du document d'urbanisme proprement dit, c'est le système de suivi de projets qui compte. Ainsi, avant d'acheter un terrain, tous les promoteurs viennent nous voir pour savoir ce qu'ils peuvent faire. On réfléchit ensemble et on donne tous les attendus du PLU. Tous les objectifs sont ainsi intégrés dans la formation du prix d'acquisition du foncier. On arrive de ce fait à atteindre, de façon beaucoup plus régulière, les objectifs que l'on s'était fixés.

Je regrette l'aspect très cartésien de la loi Grenelle : on ne peut en effet tout maîtriser ni décrire le monde à l'avance. D'autant plus qu'il n'y existe plus les grands régulateurs sociaux que l'on avait auparavant. Et l'exercice de prédiction est d'autant moins possible à l'échelle d'une agglomération. Il faut donc agir avec beaucoup de modestie, ne pas se laisser totalement emporter par l'État qui souhaiterait que l'on travaille sur des projections à vingt, trente ans. Nous le faisons bien sûr, mais nous raisonnons par itération : nous partons d'une hypothèse, que l'on revalide sans cesse ensuite, et revisitons en conséquence nos objectifs. Je voudrais enfin dire qu'il y a deux clés de succès essentielles. Le pilotage, d'abord : il est indispensable de copiloter avec les partenaires. En interne, c'est toutefois un exercice extrêmement difficile s'il n'y a pas un intégrateur de très haut niveau du type DGA. L'association d'universitaires ensuite dans l'observation : leur regard extérieur est utile et intéressant.

## Alain GRAESEL

Vous plaidez pour la sortie d'un système hyper déterministe, où l'idée de poser la décision A entraîne naturellement un effet B totalement contrôlé et maîtrisé, ce qui ne se produit plus, puisque c'est beaucoup plus complexe. Qu'en pensez-vous, Axel David ?

## Axel DAVID

Nous avons vu la limite de l'hyper déterminisme sur la génération précédente de nos documents. Ce que cela devait générer sur les marchés n'a pas fonctionné. Il était donc urgent de repartir sur autre chose. Concernant le partenariat, nous sommes bien dans cette logique-là. Nous avons fait un travail très intéressant sur les dossiers du PLU. Lors de réunions de quartier, l'agglomération a réussi à faire parler à la fois des dirigeants d'organismes HLM, des promoteurs et des habitants. L'ensemble fonctionne et produit des choses. Ce qui est intéressant dans l'expérience du Grand Poitiers est le pragmatisme avec lequel la communauté pilote les outils de planification en révisant en permanence leur copie. La limite de tout cela est que le PLU couvre les seules communes du Grand Poitiers qui a aux alentours, des territoires concurrents en matière de développement. Il n'est au final pas toujours très productif de demander au Grand Poitiers de réduire les zones à urbaniser si une commune voisine, qui n'est pas dans l'agglomération, ouvre l'équivalent juste derrière. La limite de l'exercice réside bien dans la pertinence des périmètres.

## Alain GRAESEL

Hélène Trouvé-Robin, lors de la préparation de cette journée, vous m'avez évoqué un certain nombre des thèmes sur lesquels vous avez travaillé, comme l'animation et le partage d'atelier sur la densité, le stationnement, la nature. Ces partenariats thématiques se font avec les professionnels de l'habitat de tous horizons : bailleurs, associations de notaires, etc. Vous trouviez un intérêt pédagogique à la volonté de faire un document unique, car vous pensiez que cela permettait naturellement, par la rencontre, de concilier des enjeux parfois contradictoires. Pouvez-vous nous expliquer comment cela s'est passé de votre côté ?

## Hélène TROUVÉ-ROBIN, Chargée de mission PLH, Communauté urbaine de Bordeaux

La communauté urbaine de Bordeaux en est au début de l'exercice. Nous devons faire un document, le PLU « trois en un », c'est-à-dire qu'il tiendra lieu de PLH et de PDU. Nous avons un PLU communautaire depuis 2006, nous sommes compétents en matière de PLH et la compétence habitat est vécue comme une compétence partagée avec les communes. Le vice-président de la communauté urbaine de Nantes rappelait que c'est, au final, le maire qui signe les projets. La CUB est délégataire des aides à la pierre depuis 2006 et est autorité organisatrice des transports et doit donc, à ce titre, animer un PDU.

Nous sommes en train de construire le partenariat. Celui avec les communes est privilégié : nous essayons d'être dans la coconstruction du projet. Nous sommes actuellement à l'étape du diagnostic du PLH et du PLU, avec la constitution de portraits de villes : nous écrivons avec les communes ce qui les caractérise et les identifie dans l'agglomération. Cela nous permettra de constituer le projet de territoire et le PLU. Le partenariat se fait également au niveau du pilotage, de manière resserrée, avec les vingt-sept maires. Enfin, il se fait également dans le cadre d'ateliers de travail auxquels participent les communes et les professionnels : les bailleurs, les représentants des notaires, des architectes, des promoteurs-constructeurs... tous les acteurs qui peuvent intervenir dans les opérations d'aménagement, d'habitat sur l'ensemble de la communauté urbaine. Ces ateliers peuvent être sectoriels – comme sur le logement social – ou plus transversaux (le cadre de vie) ou plus opérationnels (le stationnement).

L'agglomération bordelaise se caractérise par un étalement urbain assez fort. La tâche urbaine se répand de plus en plus, l'habitat est caractérisé par de l'individuel et, quand on aborde la densité, tout le monde se crispe. Nous commençons à aborder ce thème et le contexte est actuellement porteur : le président de la communauté urbaine a lancé un appel à projets, « Construire 50 000 logements dans les corridors de transport en commun », auprès de différentes équipes d'architectes : cinq équipes ont été sélectionnées pour inventer de nouveaux projets et finalement accompagner les élus et nos concitoyens dans cette réflexion sur la densité. Le cadre d'intervention des architectes est de trouver plus de densité tout en préservant le cadre de vie caractéristique de la douceur de vivre bordelaise. Nous nous appuyons dessus pour accélérer une production de logements dans les corridors de transport en commun, mais également au-delà, car nous pourrions utiliser cette réflexion sur la densité dans le diffus pour faire évoluer les mentalités.

Le partenariat avec l'État se fait quant à lui essentiellement dans le cadre de l'expérimentation qui consiste à rédiger trois documents en un. Son aide porte sur les questions juridiques.

## Alain GRAESEL

Le contexte de ces évolutions est lui-même marqué par une évolution extrêmement rapide : achèvement de la carte d'intercommunalité, réforme territoriale, etc ... Pour la mise en place de ces documents de planification

et d'urbanisme, nous sommes obligés de trouver des transversalités, comment cela se passe-t-il précisément chez vous ?

### Hélène TROUVÉ-ROBIN

La question de la transversalité n'est pas anodine : depuis le départ, nous avons passé beaucoup de temps à essayer de définir la méthode de révision de ce PLU « trois en un », parce qu'il faut que les professionnels de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, ... arrivent à comprendre les enjeux et les habitudes de chacun. La question de la méthode est importante et demande du temps pour pouvoir partager une même culture qui puisse prendre en compte les enjeux urbains, les infrastructures, l'architecture, les aspects sociologiques et sociaux. Dans le cadre de ces ateliers thématiques, tout le monde a pu exprimer les dysfonctionnements révélés dans le bilan du PLU, pointer les expériences positives contenues dans le PLH ou le PDU, ... Avec le temps, on arrive à mieux se connaître et à prendre en compte les enjeux de chacun.

### Jean NIKA

Je suis très sensible au fait que l'on travaille dans des systèmes évolutifs, instables et que cela nécessite des démarches itératives. Nous sommes très intéressés par toutes les expériences qui vont être menées. Néanmoins, il faudra que les juristes nous disent un jour quelle est la valeur de la partie assez générale d'un PLH qui est reprise dans un PLU qui lui est prescriptif. Cela étant, il est essentiel de d'abord s'intéresser aux pratiques, aux expériences : les mœurs précèdent le droit.

### Echanges avec les participants

#### Emmanuelle BUORD

Il reste tout de même un grand flou artistique, parce qu'il est très clairement écrit que le PLU *peut* intégrer le PLH. Je n'ai aujourd'hui aucune réponse concrète, opérationnelle et, surtout, juridique à mes interrogations. Faisons-nous bien de l'intégrer ? Qu'intégrons-nous ? Jusqu'où allons-nous ? Et le problème est là : jusqu'où devons-nous aller pour ne pas prendre de risques ? La tradition de l'échange ne pose aucun problème, cela fonctionne très bien depuis longtemps. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut trouver une cohérence d'ensemble et améliorer la chose. Mais à partir de quand prenons-nous un risque à intégrer ainsi les choses ?

#### Pascal DUBALLET

Je pense que nous ne sommes pas encore allés assez loin dans la réforme des plans locaux d'urbanisme. Un PLU est un document qui contient un PADD et des orientations d'aménagement, rien de plus. Le règlement, surtout ses articles 6 et 7, ne sert plus à rien : au contraire, il encombre. Si l'objectif est de faire du renouvellement urbain, la pire des choses est d'avoir écrit ces articles, car ils empêchent l'intelligence. Le règlement a été fait pour faire de l'urbanisme industriel. Cela convenait lorsqu'il s'agissait d'aligner des maisons ou des barres dans les champs. Mais, aujourd'hui, ce n'est pas la problématique. Elle est dans le PADD, les orientations d'aménagement et le rapport de présentation de Grenelle.

### Hélène TROUVÉ-ROBIN

Pour les habitants, un document unique PLH / PLU est plus clair que la multiplication des documents cadre qui, même s'ils sont cohérents entre eux, ne sont pas toujours lisibles. Pour les acteurs, cela ne peut être que positif, puisque l'utilisation des outils d'urbanisme sera optimisée, notamment pour l'habitat. Je pense effectivement que le PLU doit changer pour intégrer le PLH et donner de la souplesse au document.

### Axel DAVID

À Poitiers, le PLH et le PLU sont deux documents différents : le premier n'a pas été intégré dans le second, même s'ils ont été faits en même temps et de manière cohérente. C'est une force, car cela a évité une situation schizophrénique fréquente chez les élus, où l'on inscrit un objectif de production de logements dans le PLH sans jamais pour autant sortir le foncier dans le PLU.

### Hélène TROUVÉ-ROBIN

Reste la question de l'intégration dans le PLU de toute la partie du PLH que l'on ne peut pas territorialiser: la gouvernance, la partie programmatique et financière, avec tous les risques que cela pose d'ailleurs sur la crédibilité financière d'un document opposable sur plusieurs années. Concernant la gouvernance, nous arriverons peut-être à dépasser la difficulté en travaillant sur des conventions partenariales et des chartes dans le cadre de la mise en œuvre du PLU « trois en un ». Pour le reste, les solutions sont encore à trouver.

### Jean NIKA

Il y a des débuts de réflexion : certains disent qu'il y a, dans un PLH, une partie gouvernance, orientation qui n'est pas strictement programmatique et qui pourrait continuer à conserver une certaine indépendance vis-à-vis de la partie proprement programmatique, par secteur opérationnel, facilement intégrable dans les PLU. Il y a bien tout de même le problème juridique d'aboutir à un document unique et homogène.

## III. CONCLUSIONS PAR UN REPRÉSENTANT DU RÉSEAU

### Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat

Nous remercions tous les participants à ces tables rondes, tous les intervenants et tous les participants à la journée pour avoir apporté des témoignages intéressants. Nous avons bien compris que le Grenelle n'avait à ce jour pas révolutionné la place de l'habitat dans les documents d'urbanisme. Il y a des améliorations ici, des complications nouvelles, là. Nous avons vu que le Grenelle allait déboucher sur de nouvelles ordonnances et certainement aussi de nouvelles dispositions législatives. Enfin, nous avons eu un large aperçu des travaux des groupes de travail en cours dans le cadre de la démarche « Urbanisme de projet ».

La réunion de clôture présidée par M. Apparou doit avoir lieu le 27 avril. Ce jour-là est un rendez-vous important : nous sommes tous représentés à ce comité de pilotage par des personnes habilitées à s'exprimer.

Les Etats généraux du logement s'intéressent aussi à cette question : ils ont fait des propositions en mai 2010 sur la question et continuent à travailler. Vous y êtes aussi représentés. Des propositions seront faites ainsi, et assises sur la logique que M. Repentin a présentée aujourd'hui : la grande question est de savoir comment libérer du foncier pour loger les citoyens, et notamment les plus modestes.

Je vous donne rendez-vous le 23 juin 2010, pour la prochaine réunion du Réseau des acteurs de l'habitat. Nous parlerons des enjeux et des solutions pour le logement des personnes âgées et des jeunes.

## LES INTERVENANTS

**François AMIOT**, Chef du Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, MEDDTL

**Christophe BERION**, Directeur général D'ORVITIS

**Michèle CIAVATTI**, Chargée de mission, Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise

**Axel DAVID**, Directeur de l'Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat Poitou-Charentes

**Claire DELPECH**, Responsable fiscalité, finances locales, environnement, Assemblée des Communautés de France

**Pascal DUBALLET**, Directeur du service Urbanisme, Grand Poitiers

**Dominique DUJOLS**, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

**Stéphanie DUPUY-LYON**, Adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable, MEDDTL

**Suzanne FRITELLI**, Ingénieure-Urbaniste – Quelle Ville ?

**Hervé MARTIN**, Vice-Président de Montpellier Agglomération, en charge de l'habitat

**Jean NIKA**, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat

**Pierre PRIBETICH**, Premier Vice-Président du Grand Dijon en charge de l'Habitat, Adjoint délégué à l'urbanisme de la Ville de Dijon

**Thierry REPENTIN**, Sénateur, Président de l'Union sociale pour l'habitat, Président du SCoT Métropole-Savoie

**Gilles RETIERE**, Maire de Rezé, Premier Vice-Président de Nantes Métropole, délégué à l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat

**Michel ROUGE**, Chargé de mission Habitat, Grand Lyon

**Hélène TROUVE-ROBIN**, Chargée de mission PLH, Communauté urbaine de Bordeaux

**Véronique VACHER**, Directrice du développement urbain et de la planification, Grand Dijon

## L'ANIMATION

**Alain GRAESEL**, École des Mines de Nancy

réseau  
des acteurs  
de l'habitat



[contact@acteursdelhabitat.com](mailto:contact@acteursdelhabitat.com)  
[www.acteursdelhabitat.com](http://www.acteursdelhabitat.com)